



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN PRIMERA**

**Consejero Ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**

Bogotá, D. C., treinta (30) de mayo de dos mil veinticuatro (2024)

**Radicación núm.:** 63001 23 33 000 **2020 00407** 01

**Actor:** María Lucía Guzmán Medina

**Demandados:** Departamento del Quindío, Municipio de Quimbaya, Empresas Públicas del Quindío S.A. E.S.P. y Corporación Autónoma Regional del Quindío

**Tesis:** Las Empresas Públicas del Quindío S.A. E.S.P. - EPQ no vulneró los derechos colectivos por las deficiencias del servicio de alcantarillado que se presentan en la Vereda El Laurel del Municipio de Quimbaya, si no se convino su prestación en ese perímetro.

No vulneró los derechos colectivos el Departamento del Quindío por las deficiencias del servicio de alcantarillado que se presenta en el área rural de un Municipio, si este último es el encargado de prestar directamente el servicio.

**SENTENCIA – SEGUNDA INSTANCIA**

---

Procede la Sala a decidir los recursos de apelación interpuestos por el Departamento del Quindío y las Empresas Públicas del Quindío S.A. E.S.P., en contra de la sentencia del 16 de febrero de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío.

**I. SÍNTESIS DEL CASO**

1.1. María Lucía Guzmán Medina presentó acción popular<sup>1</sup> en contra del Municipio de Quimbaya – Quindío, de la Corporación Autónoma Regional del Quindío (en adelante CRQ), de las Empresas Públicas del Quindío S.A. E.S.P. (en adelante EPQ) y del Departamento del Quindío, con el objeto de lograr la protección de los derechos e intereses colectivos de los habitantes de la Vereda El Laurel al goce de un ambiente

---

<sup>1</sup> Ver expediente digitalizado que obra en el índice núm. 2 de Samai.



sano; a la seguridad y salubridad públicas y al acceso a los servicios públicos y a su prestación eficiente y oportuna.

Para el efecto formularon las siguientes pretensiones:

*“PRIMERO: Declárese señor juez, el reconocimiento de los derechos colectivos ya mencionados, como lo son el goce de un ambiente sano, la seguridad y salubridad pública y el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.*

*SEGUNDO: Sírvase señor juez, ordenar al municipio iniciar los estudios técnicos tanto para acueducto como para alcantarillado, para que se les garantice de un buen servicio a la comunidad.*

*TECERO: Sírvase señor juez, ordenar al Municipio de Quimbaya dar los recursos económicos necesarios para iniciar el proceso de construcción del acueducto y alcantarillado.*

*CUARTO: Sírvase señor juez, ordenar al Municipio de Quimbaya incluir en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), a la vereda el Laurel, para que la comunidad pueda acceder a los beneficios con los que cuentan al estar en este.*

*QUINTO: Sírvase señor ordenar todas aquellas pretensiones pertinentes a garantizar los derechos colectivos vulnerados<sup>2</sup>.*

1.2. Como sustento de las pretensiones la parte actora expuso lo siguiente:

Mencionó que la comunidad afectada en sus derechos colectivos está ubicada en el Municipio de Quimbaya, cerca del kilómetro 7. Que se encuentra conformada por cincuenta y tres (53) viviendas, cada una con cuatro (4) integrantes, sumando aproximadamente doscientas doce (212) personas, incluyendo ciento cincuenta (150) estudiantes. Además, hay siete (7) viviendas en el sector La Vaga, habitadas por veinticinco (25) miembros de la comunidad indígena Embera Chamí, totalizando doscientos treinta y siete (237) habitantes.

Indicó que no cuenta con ubicación exacta de esa vereda debido a que fue excluida del Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

Expresó que desde el año 2004, la comunidad de la Vereda El Laurel sufre graves problemas por la falta de un sistema de alcantarillado, lo que causa serios riesgos de

---

<sup>2</sup> Visible a folio 3 del escrito de demanda.



salud, especialmente para niños y ancianos. Asimismo, afirmó que no tienen acceso al agua potable debido a un sistema de acueducto insuficiente y conexiones inadecuadas. Los habitantes han solicitado soluciones desde el año 2013 a entidades como CRQ, EPQ y el Municipio de Quimbaya, sin éxito. Las aguas residuales causan inundaciones y olores desagradables, afectando la calidad de vida.

Aseguró que, a pesar de múltiples solicitudes, incluyendo reclamaciones administrativas presentadas a las entidades mencionadas en abril de 2020 y noviembre de 2020, solo recibió respuestas de la EPQ y la CRQ, que no representan acciones concretas que contribuyan a solucionar la problemática expuesta.

## II. TRÁMITE DE LA ACCIÓN

**2.1.** La demanda correspondió al Tribunal Administrativo del Quindío que la admitió en auto del 27 de noviembre de 2020. Particularmente, ordenó notificar al Municipio de Quimbaya, a la Corporación Autónoma Regional del Quindío y a las Empresas Públicas del Quindío<sup>3</sup>.

**2.2. Empresas Públicas del Quindío S.A. E.S.P.**<sup>4</sup> manifestó que la Vereda El Laurel del Municipio de Quimbaya se encuentra fuera del perímetro dentro del cual la entidad presta el servicio en materia de acueducto y alcantarillado.

Afirmó que la competencia en dicho sector radica en cabeza del Comité de Cafeteros. No obstante, adujo que, en ocasiones, aunque no es responsabilidad de la empresa, ha realizado mantenimientos y asesorías pensando siempre en ofrecer una mejor calidad de vida a la comunidad.

Dijo que no ha vulnerado los derechos colectivos de esa comunidad, por lo cual se opuso a las pretensiones de la demanda.

Aseveró que, en todo caso, la entidad está en disposición de brindar la colaboración que se requiera.

<sup>3</sup> Visible en el índice número 12 del expediente digital del Tribunal.

<sup>4</sup> Visible en el índice número 16 del expediente digital del Tribunal.



Con todo, propuso las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva y la genérica o innominada.

**2.3. La Corporación Autónoma Regional del Quindío<sup>5</sup>** presentó informe en el que se opuso a las pretensiones que recaen frente a dicha entidad. Señaló que dentro de las funciones de la autoridad ambiental no se encuentra ninguna relacionada con las pretensiones de la acción, pues éstas son de competencia del Municipio.

Comentó que a esa autoridad ambiental le corresponde apoyar a *"a las entidades territoriales de su jurisdicción ambiental en todos los estudios necesarios para el conocimiento y la reducción del riesgo."*<sup>6</sup>

Indicó que la competencia atribuida a las corporaciones autónomas regionales es la de realizar estudios sobre los posibles riesgos, mas no de ejecutar alguna actividad que permita mitigar el riesgo, puesto que son los municipios los encargados de ejecutar las acciones oportunas que eviten las posibles catástrofes que se puedan presentar.

Dijo que el papel de las corporaciones autónomas regionales es complementario y subsidiario respecto a la labor de alcaldías y gobernaciones<sup>5</sup>, enfocado al apoyo de las labores de gestión del riesgo que corresponden a la sostenibilidad ambiental del territorio y, por tanto, no eximen a los alcaldes y gobernadores de su responsabilidad primaria en la implementación de los procesos de gestión del riesgo de desastres, por lo que, en su criterio, no se le puede imponer la obligación de ejecutar obras sobre el riesgo manifestado por la parte actora.

Formuló la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

**2.4. El Municipio de Quimbaya<sup>7</sup>** en su defensa planteó que no desarrolla, ejecuta ni administra el sistema de acueducto y alcantarillado, pues esa función le compete a la EPQ, siendo, en su criterio, la legitimada en la causa por pasiva para ser demandada en este proceso.

---

<sup>5</sup> *Ibidem.*

<sup>6</sup> Visible a folio 2 del escrito de contestación de la demanda de la CRQ

<sup>7</sup> *Ibidem.*



Manifestó que es cierto que las viviendas afectadas se encuentran en la zona rural del Municipio de Quimbaya y que su sistema de alcantarillado se evacúa a través de pozos sépticos donde, según estudios realizados en visita técnica por parte de la Subsecretaria de Infraestructura del ente territorial, en asocio con la Dirección de Agua y Saneamiento Básico del Departamento del Quindío, existe un sistema de alcantarillado combinado con tubería de concreto que se encuentra en muy mal estado y colapsado en algunos tramos. Igualmente, señaló que varias de las recámaras están fracturadas, causando filtración de aguas residuales al terreno, que producen socavación del mismo, contaminación y malos olores.

Adujo que, según la visita técnica realizada, existe un servicio que es prestado por el Comité Departamental de Cafeteros del Quindío para uso agrícola, no humano, a través de una red de distribución con tubería de media pulgada llegando hasta cada una de las setenta y dos (72) viviendas existentes con su respectivo contador.

Argumentó que ha sostenido la imposibilidad de llevar a cabo obras debido a los costos involucrados, los cuales exceden los presupuestos municipales. No obstante, se ha emprendido una gestión ante la Dirección de Agua y Saneamiento Básico del Departamento del Quindío para abordar este tema.

Puso de presente que, según el oficio núm. SSIQ-2020-122 fechado el 17 de noviembre de 2020 y suscrito por el Subsecretario de Obras Públicas e Infraestructura, se efectuó una visita técnica conjunta con la Dirección de Agua y Saneamiento Básico del Departamento del Quindío. Durante esta visita se pudo constatar la problemática existente en las redes de acueducto y alcantarillado, lo cual motivó la iniciación de gestiones para llevar a cabo los estudios y diseños necesarios, así como para obtener los recursos requeridos para la reposición de dichas infraestructuras.

Sin precisar dato alguno, mencionó un pronunciamiento de la Corte Constitucional que, a su juicio, establece que el ejercicio de acciones populares no procede cuando se busca la adecuación de vías, la construcción de puentes u otras obras de índole similar. Esto se debe, según entiende, a que dichos derechos no son considerados colectivos en un sentido estricto, sino que se enmarcan dentro de los derechos económicos y sociales, o de contenido progresivo. Dijo que la Corte determinó que



ordenar la construcción de obras públicas mediante un fallo popular no es viable, ya que estas obras representan mandatos de optimización que deben ser realizados conforme a las capacidades de los entes territoriales, en concordancia con el principio de desarrollo progresivo establecido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Este principio reconoce que la plena efectividad de estos derechos no puede lograrse en un corto periodo de tiempo, por lo que se requiere flexibilidad para adaptarse a las circunstancias y dificultades específicas de cada país.

Finalmente, manifestó que ya existe una sentencia proferida por el Juzgado Primero Administrativo de Armenia, modificada por el Tribunal Administrativo del Quindío, presentada por la señora Nohora Londoño Londoño en contra del Municipio de Quimbaya, con radicación número 63001 23 31 000 2005 01729 00, la cual ordenó la construcción de acueductos en todas las veredas de la entidad territorial.

Propuso como excepciones las que denominó: *“LA ACCIÓN POPULAR NO ES PROCEDENTE PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS DE DESARROLLO PROGRESIVO (...) COSA JUZGADA Y AGOTAMIENTO DE JURISDICCION”*<sup>8</sup>.

**2.5.** El **Departamento del Quindío**<sup>9</sup> señaló que es el municipio el llamado a solucionar de forma directa la problemática expuesta en la acción popular, pues la competencia legal se enmarca en el ente territorial, teniendo el departamento una función de apoyo y coordinación en relación con los servicios públicos.

Indicó que, en virtud a esas competencias legales, ha realizado diferentes gestiones, pues desde el Plan Departamental de Aguas *“inició con un apoyo técnico, que inicialmente solicitó el municipio de manera verbal, vía telefónica el señor alcalde se comunicó con la (...) directora del PDA, le puso en conocimiento la situación y desde la oficina PDA se realizó visita técnica el día 22 de octubre de 2020 (...) De acuerdo a esta visita, se tuvo reunión en el despacho del Secretario de Aguas e Infraestructura (...) con la presencia del señor alcalde del municipio (...) el Secretario de Infraestructura municipal (...) De esta reunión se estableció la necesidad de una realizar una consultoría con el fin de establecer obras a ejecutar y costos de las mismas. (...) le solicitó al Municipio (...) el certificado de propiedad a nombre del*

<sup>8</sup> Visible en el folio 5 del escrito de contestación del Municipio de Quimbaya.

<sup>9</sup> *Ibidem*.



*municipio, tanto de las vías a intervenir con el alcantarillado, como del predio donde se construiría la PTAR, autorización de servidumbres por donde pasaría el colector y el nombre del futuro operador del sistema de alcantarillado y planta de tratamiento, los cuales son requisitos para viabilizar los proyectos de Agua Potable y Saneamiento Básico que se ejecuten con recursos del Sistema General de Participaciones”<sup>10</sup>.*

**2.6.** La Defensoría del Pueblo Regional Quindío<sup>11</sup> coadyuvó las pretensiones de la demanda popular.

**2.7.** A través de auto del 2 de febrero de 2021, el Tribunal Administrativo del Quindío aceptó la coadyuvancia de la Defensoría del Pueblo y vinculó como litisconsorte necesario a la Federación Nacional de Cafeteros<sup>12</sup>.

**2.8.** La Federación Nacional de Cafeteros<sup>13</sup> alegó que no desconoció los derechos colectivos invocados por la accionante, en tanto la actividad que desarrolla no se enmarca dentro de los supuestos que trae la Ley 142 de 1994. Precisó que, mediante Resolución núm. 2399 del 20 de septiembre de 2017, la CRQ le prorrogó la concesión de aguas superficiales y subterráneas para uso agrícola y pecuario.

Planteó la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

**2.9.** El 7 de abril de 2021, se declaró fallida la audiencia de pacto de cumplimiento<sup>14</sup>.

**2.10.** En auto del 16 de noviembre de 2021 se ordenó la vinculación de la señora Nohemy Herrera de Cifuentes, toda vez que era la propietaria de un predio que podría verse afectado con la decisión que se adopte en el presente asunto<sup>15</sup>. No obstante, la anotada ciudadana no emitió ninguna manifestación, pese a ser debidamente notificada por la Secretaría del Tribunal<sup>16</sup>.

---

<sup>10</sup> Visible a folio 9 del escrito de contestación del Departamento del Quindío.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> Visible en el índice 21 del expediente digital del Tribunal

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> Visible

<sup>15</sup> Visible en el índice 63 del expediente digital del Tribunal

<sup>16</sup> Visible en el índice 64 del expediente digital del Tribunal



### III. FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

3.1. El Tribunal Administrativo del Quindío dictó la sentencia del 16 de febrero de 2023<sup>17</sup>, cuya parte resolutive dispuso:

*“Primero: Declarar probada la excepción de cosa juzgada en lo referente a la pretensión relacionada con el suministro de agua para consumo humano a través de un sistema de acueducto en la comunidad de la Vereda El Laurel del Municipio de Quimbaya, en consecuencia, declarar la nulidad de lo actuado desde el auto que admitió la demanda, inclusive, en lo que respecta a dicha pretensión, en virtud del agotamiento de la jurisdicción.*

*Segundo: Por secretaría, se deberá remitir al Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Armenia copia de la demanda junto con esta sentencia, para efectos que se estudie la apertura de la verificación de cumplimiento del fallo de primera y segunda instancia proferidos dentro de la acción popular con radicado No. 63-001-2331-000-2005-01729-02, y la posibilidad de iniciar de oficio un incidente de desacato.*

*Tercero: Declarar no probadas las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva, propuestas por el Municipio de Quimbaya, el Departamento del Quindío, la Corporación Autónoma Regional del Quindío, y Empresas Públicas del Quindío, por lo expuesto.*

*Cuarto: Declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva frente a la Federación Nacional de Cafeteros- Comité de Cafeteros del Quindío.*

*Quinto: Declárese que el Municipio de Quimbaya, el Departamento del Quindío, la Corporación Autónoma Regional del Quindío y las Empresas Públicas del Quindío se encuentran vulnerando los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna y se encuentran amenazando el derecho colectivo a la salubridad pública de los habitantes de la Vereda El Laurel ubicada en el Municipio de Quimbaya, al no adoptar las medidas necesarias para garantizar el servicio de alcantarillado que permita evacuar de manera adecuada las aguas residuales y aguas lluvias de dicha comunidad y al no realizar un control de vertimientos de aguas residuales a las fuentes hídricas.*

*Sexto: Como consecuencia de la anterior declaración, ordénese:*

*- Que el Municipio de Quimbaya, el Departamento del Quindío y Empresas Públicas del Quindío de manera coordinada y complementaria en el término de doce (12) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia, realicen todas las gestiones necesarias, apropien los recursos presupuestales y realicen los procesos de contratación respectivos, para llevar a cabo las diferentes fases de formulación y ejecución de un proyecto de infraestructura para el sistema de alcantarillado, ya sea a través de redes convencionales o cualquier otro mecanismo que permita conducir, tratar y disponer de las aguas residuales sin que se perjudiquen las fuentes receptoras, los suelos, la flora y la fauna, en la vereda El Laurel del Municipio de Quimbaya.*

<sup>17</sup> Ibidem.



*Para ello deberán seguirse las indicaciones establecidas en el Dictamen Pericial realizado por el Ingeniero Civil César Augusto Rodríguez Mejía, teniendo en cuenta solo lo referente al sistema de alcantarillado así:*

*Fase I: Planeación del proyecto de infraestructura*

- 1. Diagnóstico detallado de la situación del caserío de la vereda El Laurel.*
- 2. Determinación de la población afectada.*
- 3. Características socio-culturales de la población y participación comunitaria.*
- 4. Cuantificación de la demanda y/o necesidades.*
- 5. Conocimiento de la infraestructura existente.*
- 6. Definición del alcance de las intervenciones.*
- 7. Estudios básicos de alternativas.*
- 8. Formulación y priorización de proyectos*
- 9. Formulación y análisis de alternativas del proyecto.*
- 10. Comparación de alternativas y selección de la alternativa viable.*
- 11. Elaboración del plan de obras.*
- 12. Determinación de los costos del proyecto.*
- 13. Formulación del cronograma de implementación del proyecto*

*Fase II: Diseños*

*Una vez se haya llevado a cabo la fase de planeación, será necesario realizar los estudios y diseños de ingeniería de detalle previo a la construcción de los sistemas de (...) alcantarillado, el procedimiento general para esta fase de diseños se lista a continuación.*

- 1. Definición y localización de cada uno de los componentes del proyecto a diseñar. Para el caso de la problemática de la comunidad de la vereda El Laurel los componentes generales se resumen en (...) sistema de alcantarillado, (...) y sistema de tratamiento aguas residuales.*
- 2. Reconocimientos de campo, investigación predial inicial.*
- 3. Levantamientos topográficos.*
- 4. Investigación de suelos y geotecnia.*
- 5. Selección de alternativas.*
- 6. Diseño geométrico y análisis de interferencias.*
- 7. Diseño hidráulico.*
- 8. Diseño geotécnico.*
- 9. Diseño estructural.*
- 10. Obras complementarias.*
- 11. Definición de especificaciones técnicas de construcción.*
- 12. Fichas de adquisición predial y declaratoria de utilidad pública.*
- 13. Permiso, licencias y autorizaciones.*
- 14. Determinación del presupuesto y cronograma de obras.*

*Fase III: Construcción*

*La construcción de las obras requeridas para los proyectos del sector de (...) saneamiento básico como mínimo deberá seguir el siguiente procedimiento:*

- 1. Sujeción de la construcción a los planos y especificaciones técnicas de diseño aprobados.*
- 2. Definición de métodos constructivos y materiales.*
- 3. Medidas de gestión social, seguridad industrial y salud ocupacional.*

*Fase IV: Operación y mantenimiento*

*La operación y mantenimiento se entiende como toda actividad de carácter rutinario y preventivo necesarias para garantizar el correcto funcionamiento de los sistemas de (...) alcantarillado, encaminados a prevenir fallas en los mismos, en la maquinaria, equipos e instalaciones. Igualmente deberá considerarse el*



*mantenimiento correctivo como respuesta a fallas y contingencias, diferentes a las actividades de rehabilitación y renovación de los sistemas. (...)*

*- Que las entidades deberán tener en cuenta lo establecido en el artículo 222 del Decreto 1541 de 1978 compilado en el artículo 2.2.3.2.21.3 del Decreto 1076 de 2015 y el artículo 12 de la Ley 9 de 1979, razón por la cual deberán evaluar si los predios de la Vereda El Laurel se pueden conectar al sistema de alcantarillado del municipio y, en caso de no ser posible, deberán dotarlos de algún sistema adecuado de conducción, tratamiento y disposición de residuos.*

*- Que la Corporación Autónoma Regional del Quindío deberá prestar asesoría y realizar evaluación, control y seguimiento durante todas las fases de formulación y ejecución del proyecto de infraestructura para el sistema de alcantarillado en la Vereda El Laurel del Municipio de Quimbaya.*

*- Que los miembros de la comunidad de la vereda El Laurel deberán evitar arrojar al sistema de alcantarillado residuos sólidos y líquidos diferentes a las aguas residuales producto de las actividades domésticas, y deberán prestar su colaboración con las entidades obligadas para que puedan ejecutar sus funciones para solucionar la problemática aquí analizada.*

*Séptimo: Condénese al Municipio de Quimbaya, el Departamento del Quindío, la Corporación Autónoma Regional del Quindío, y las Empresas Públicas del Quindío solidariamente a pagar a favor de la señora María Lucía Guzmán Medina la suma equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente, por concepto de costas procesales.*

*Octavo: Intégrese un comité de verificación para el seguimiento al cumplimiento de este fallo, el que estará conformado por el Magistrado Ponente de esta sentencia, el Procurador Judicial Delegado ante este Tribunal, quien lo presidirá; un delegado del municipio de Quimbaya, el Personero del municipio de Quimbaya, un delegado de Empresas Públicas del Quindío, un delegado de la Corporación Autónoma Regional del Quindío –CRQ, un delegado del Departamento del Quindío, y la demandante o un representante de la Junta de Acción Comunal de la Vereda El Laurel, comité que se constituirá dentro del mes siguiente a la notificación de la presente providencia y deberá rendir a este Tribunal, informes cada cuatro meses sobre el cumplimiento de esta sentencia y uno final al culminar sus labores.*

*Noveno: Para los fines indicados en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, por Secretaría remítanse las copias pertinentes a la Defensoría del Pueblo.*

*Décimo: En firme este fallo, cancélese su radicación, y archívese el expediente previa anotación en el Sistema SAMAI.”.*

3.2. En la parte considerativa el *a quo* comenzó por resolver lo relativo a la legitimación en la causa por pasiva y la cosa juzgada, y se refirió a las facultades del juez de la acción popular. Respecto de lo primero, señaló que en el caso concreto se pronunciaría sobre la responsabilidad de cada una de las entidades demandadas y de la vinculada al proceso. En cuanto a lo segundo, advirtió que operó el fenómeno de la cosa juzgada absoluta de la pretensión relacionada con el suministro de agua para consumo humano a través de un sistema de acueducto en la comunidad de la Vereda



El Laurel, teniendo en cuenta que existía identidad de objeto, *causa petendi* y entidad demandada (Municipio de Quimbaya) con la acción popular adelantada con el radicado núm. 63001 23 31 000 2005 01729 02. Para cerrar el punto, trajo a colación los poderes de la autoridad judicial en este tipo de trámites para dictar fallos *ultra y extra petita*.

3.3. De otro lado, al estudiar el caso concreto frente a la prestación del servicio de alcantarillado, encontró acreditado que, en efecto, los habitantes de la Vereda El Laurel del Municipio de Quimbaya enfrentan problemas por inundaciones en épocas de lluvia, hundimientos en las vías y andenes, asociados a procesos erosivos y de socavación del suelo adyacente al sistema de alcantarillado y vertimiento de aguas residuales libremente en el terreno, todo lo cual generaba malos olores y proliferación de plagas.

Igualmente, observó que estaba probado que esa situación se presentaba debido a las deficiencias del sistema de alcantarillado y a que no se contaba con un operador del servicio público, situación que traía asociado un constante deterioro de la infraestructura del sistema de alcantarillado por la falta de mantenimiento preventivo y correctivo que garantizara el adecuado funcionamiento del mismo.

De la misma forma, dio por demostrado que dicho sistema no tenía la capacidad suficiente de transportar las aguas combinadas que se producen en las épocas de lluvia, lo cual llevaba a un rebosamiento y colapso.

Además, comprobó que los pozos sépticos que se encuentran en la vereda están totalmente deteriorados, por lo que no cumplen adecuadamente su función, generando vertimiento de aguas residuales hacia las quebradas sin ningún tipo de tratamiento; y en otros puntos ni siquiera existen pozos sépticos, sino que los vertimientos de aguas residuales se realizan directamente sobre el cauce de las quebradas.

De lo anterior concluyó que la Vereda El Laurel no cuenta con una adecuada infraestructura para transportar, evacuar, tratar y disponer las aguas residuales producto de las actividades domésticas de la población que allí vive.

En ese sentido, el Tribunal consideró que existía vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la salubridad pública y al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna. Por lo tanto,



emprendió el estudio de la responsabilidad de las entidades demandadas para determinar si la afectación les era imputable por acción u omisión.

3.4. Así las cosas, luego de exponer el marco normativo correspondiente en materia de competencias de servicios públicos domiciliarios, con énfasis en lo referente al alcantarillado, en primer lugar, señaló que el Municipio de Quimbaya había incumplido con las obligaciones establecidas en los artículos 311 y 367 de la Constitución Política, así como las establecidas en las disposiciones de la Ley 142 de 1994, Ley 388 de 1997 y Ley 715 de 2001, pues omitió no solo ordenar su territorio en la medida en que permitió asentamientos humanos sin que previamente se localizara la infraestructura que garantizara los servicios públicos, sino que además, pese a que desde el año 2004 la comunidad puso de presente la problemática del sistema de alcantarillado, no ejecutó los proyectos tendientes a lograr la prestación del servicio de evacuación, tratamiento y disposición de aguas residuales, ya sea de manera directa o indirecta con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, permitiendo la contaminación de las fuentes hídricas del municipio a través de descargas de aguas residuales sin ningún tipo de tratamiento.

En segundo lugar, en cuanto al Departamento del Quindío, dijo que, si bien la obligación de la prestación de los servicios públicos se encuentra principalmente a cargo del municipio, a su cargo se encuentran obligaciones de coordinación y complementariedad.

En tercer lugar, sobre la CRQ, advirtió que no existía ningún tipo de acción de control y seguimiento a dicha problemática y que, siendo la máxima autoridad ambiental del departamento y ante la existencia de contaminación, debió adoptar alguna medida. Razón por la cual, determinó que incumplió las funciones establecidas en la Ley 99 de 1993.

En cuarto lugar, respecto de la EPQ, manifestó que, como operadora del servicio de acueducto y alcantarillado del suelo urbano del municipio, que no presta sus servicios en el suelo rural, en principio, podría considerarse que no omitió el cumplimiento de sus obligaciones y, por ende, que no existía una relación de causalidad con la afectación a los derechos colectivos. Sin embargo, indicó que el Consejo de Estado ha sostenido que, independientemente de la ubicación de los predios donde se



requiera del servicio de alcantarillado, las empresas podían colaborar con las entidades territoriales involucradas para la realización de las actuaciones administrativas que permitan la conexión de los predios a las redes convencionales de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado.

En quinto y último lugar, declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva frente de la Federación Nacional de Cafeteros. Para ello, aseveró que, mediante la Resolución 20104010006775 de 04 de marzo de 2010, expedida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, se canceló la inscripción del Comité de Cafeteros del Quindío en el Registro Único de Prestadores de Servicios Públicos, y que, en todo caso, la entidad solamente tenía a su cargo una concesión de aguas superficiales y subterráneas para uso agrícola y pecuario.

#### IV. RECURSOS DE APELACIÓN

4.1. La **Empresas Públicas del Quindío S.A. E.S.P.**<sup>18</sup> presentó recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia en el que indicó que no tiene competencia ni injerencia en la zona rural y que para operar requiere de infraestructura de redes, que debe ser proporcionada por el municipio. Dijo que carecía de los recursos para construir nuevas redes, especialmente en áreas donde no tiene operaciones. Por lo tanto, no podía invertir en lugares donde no existía facturación, pues ello atentaría contra los principios de una gestión adecuada y podría acarrear responsabilidad fiscal y penal por mala administración de dineros.

Comentó que le correspondía al municipio generar el capital necesario para la construcción de las redes de acueducto y alcantarillado en la Vereda El Laurel. Y una vez éstas estuvieran establecidas podía encargarse de su operación, previa solicitud formal de la entidad territorial. No obstante, manifestó su disposición para brindar apoyo técnico y acompañamiento a la entidad territorial en la formulación de los estudios correspondientes, insistió, sin que se comprometiera su patrimonio.

---

<sup>18</sup> Ver expediente digitalizado que obra en el índice núm. 2 de Samai.



4.2. El **Departamento del Quindío**<sup>19</sup> interpuso recurso de apelación en el que de forma puntual solicitó que se revocaran los numerales quinto y sexto del fallo proferido por el *a quo*. Para ello, precisó que no se opone a gestionar los recursos, presentar el proyecto o contratar los diseños del sistema de alcantarillado conforme al Reglamento Técnico de Agua Potable y Saneamiento Básico vigente y demás normas técnicas y legales aplicables; sin embargo, señaló que se encuentra en desacuerdo con que se le ordene la construcción y la consecución de recursos para ejecutar la obra, pues considera que es un deber constitucional y legal del municipio y del prestador del servicio.

Destacó que la construcción del Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos es un proceso en el que no participa el Departamento del Quindío y, por ende, no podía compartir las responsabilidades de orden presupuestal que, reiteró, le corresponden al municipio y al prestador del servicio.

## V. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA<sup>20</sup>

Por medio de auto del 6 de octubre de 2023, el Despacho sustanciador admitió los recursos antes mencionados y prescindió del traslado para alegar de conclusión en aplicación de lo previsto en numeral 5 del artículo 247 del CPACA, aplicable al presente asunto por la remisión que autoriza el artículo 44 de la Ley 472 de 1998.

## VI. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El **Ministerio Público** rindió concepto en el cual, luego de sostener que estaban acreditadas las situaciones que generaron la vulneración de los derechos colectivos, así como también la necesidad del concurso de las entidades demandadas con miras a lograr las medidas de protección ordenadas por el Tribunal, solicitó que se confirmara la decisión adoptada por el juez de primera instancia.

Respecto de la alzada del Departamento del Quindío, sostuvo que la entidad territorial no podía desligarse de manera absoluta de la adecuada prestación del servicio de

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> Todo el trámite obra en el expediente digital en Samai.



acueducto y alcantarillado en uno de los municipios que hacen parte de su jurisdicción, dado que la Dirección de Aguas y Saneamiento Básico adscrita a la Secretaría de Aguas e Infraestructura, estaba encargada de coordinar y articular con los municipios sus requerimientos de inversión y de apoyo técnico en materia de agua potable y saneamiento básico, motivo por el cual le asistía injerencia para intervenir en la generación de soluciones a la afectación de los derechos colectivos amparados en la sentencia apelada.

En cuanto a la impugnación de la EPQ, manifestó que no resultaba de recibo su argumentación, pues la ampliación de la cobertura de servicios debía concertarse con el Municipio de Quimbaya, sin dejar de lado que *“la ampliación de redes también le atañe a la empresa prestadora del servicio y no solamente al ente territorial, conforme a lo reglado en el artículo 163 de la Ley 142 de 1994”*<sup>21</sup>.

## VII. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 7.1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 472 del 5 de agosto de 1998, el artículo 150 del CPACA y el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019 del Consejo de Estado, esta Corporación es competente para conocer, en segunda instancia, de los recursos de apelación en contra de las sentencias proferidas por los Tribunales Administrativos en las acciones populares.

### 7.2. Planteamiento

La Sala advierte que las partes están de acuerdo en la vulneración de los derechos colectivos alegados en la demanda, la cual surge como consecuencia de las deficiencias del sistema de alcantarillado en la Vereda El Laurel, del Municipio de Quimbaya - Quindío, así como del vertimiento de aguas residuales en las fuentes hídricas aledañas y de la ausencia de una empresa operadora del servicio público domiciliario que garantice el mantenimiento y adecuado funcionamiento de la red.

---

<sup>21</sup> Folio 11 del documento que contiene el concepto del Procurador Quinto Delegado ante el Consejo de Estado.



No obstante, las discrepancias planteadas por los recurrentes se encuentran relacionadas con la responsabilidad en dicha vulneración y la competencia para cumplir con las órdenes de protección impartidas por el Tribunal.

En efecto, Empresas Públicas del Quindío S.A. E.S.P. es del criterio que el responsable en la vulneración de los derechos colectivos es el Municipio de Quimbaya, toda vez que esa empresa no tiene como área de operación la zona objeto de controversia, circunstancia por la que no puede invertir en ese lugar dado que no puede cobrar una tarifa por el servicio, salvo que se construyan las respectivas redes, pues para ese momento está en total disposición de operar las mismas previa solicitud formal del ente territorial. Por su parte, para el Tribunal dicha empresa sí es responsable en la vulneración de los derechos colectivos, pues le asiste el deber de colaborar con las entidades administrativas para lograr la ejecución de un proyecto que logre la construcción de las redes de alcantarillado en la vereda El Laurel.

De otro lado, el Departamento del Quindío es del parecer que, de acuerdo con el orden jurídico, las facultades para cumplir las órdenes previstas en la sentencia de primera instancia son del resorte del municipio y de la empresa de servicios públicos. Mientras que, para el Tribunal y el Ministerio Público, pese a que el municipio debe asegurar la prestación efectiva y eficiente de los servicios públicos domiciliarios en su territorio, lo cierto es que corresponde al Departamento, de manera coordinada y dentro de sus facultades, garantizar los recursos económicos, técnicos, logísticos, operativos, humanos o de planificación para la ejecución del proyecto de alcantarillado ordenado en el fallo recurrido.

En ese orden, la Sala desatará los reparos esgrimidos.

### **7.3. De la controversia sobre la responsabilidad de EPQ**

Al respecto, tendrá que dilucidarse si la empresa de servicios públicos EPQ vulneró los derechos colectivos invocados por la accionante, por la ausencia de prestación del servicio de alcantarillado en el área rural del Municipio de Quimbaya, específicamente en la Vereda El Laurel.

7.3.1. A efectos de resolver ese punto, es menester indicar que tanto las partes como el *a quo* concuerdan en que dicha vereda no se halla dentro del perímetro del servicio de EPQ. Circunstancia que es reafirmada con los siguientes elementos que obran en el plenario:

- Certificación emitida por el Subgerente de Acueducto y Alcantarillado de esa entidad:



“22

- A su vez, la Secretaría de Planeación Municipal de Quimbaya, en oficio del 4 de enero de 2023, informó:

*“(…) 1. Si la Vereda El laurel a la que hace alusión la demanda del Proceso de la referencia hace parte del territorio del Municipio de Quimbaya, en caso de ser así se especifique cual es la clasificación del suelo (Urbano. de expansión urbana. suburbano. rural)*

*Respuesta:*

<sup>22</sup> Visible a índice 02 del expediente digital del Tribunal.



*Según el Plan Básico de Ordenamiento Territorial (Acuerdo Municipal No.013-2000), modificado por el acuerdo 017 del 24 de diciembre del 2021, la vereda el Laurel hace parte del territorio del municipio de Quimbaya, y se ubicada suelo rural del municipio de Quimbaya Quindío; es de indicar que dentro dicha vereda se localiza a su vez el Centro Poblado el (Sic) Laurel.*

*2. Si el Municipio de Quimbaya cuenta con un operador u operadores del servicio de acueducto y alcantarillado público, en caso de ser positiva la respuesta se indique la entidad resoecilva (Sic)*

*Respuesta:*

*En el suelo Urbano del municipio de Quimbaya se cuenta con un (1) operador del servicio de acueducto y alcantarillado denominado EMPRESAS PÚBLICAS DEL QUINDIO EPQ S.A E.S.P.*

*En el Suelo Rural del municipio de Quimbaya no cuenta con operador del servicio de acueducto (potable) y alcantarillado. Se aclara que se cuenta con el servicio de acueducto no potable (uso agrícola y pecuario) servicio prestado por el Comité de cafeteros.*

*3. Si la Vereda El Laurel se encuentra localizada dentro o fuera del radio de acción del sistema de acueducto y alcantarillado público del municipio.*

*Respuesta:*

*La vereda el (Sic) Laurel se encuentra localizada fuera del radio de acción del sistema de acueducto y alcantarillado público (Fuera del perímetro sanitario) del municipio.*

*Para el suelo Rural del municipio, cada predio debe de contar con su sistema de tratamiento de aguas residuales bien sea pozo séptico o un sistema de tratamiento de aguas residuales según sea el caso esto controlado por la corporación autónoma regional del Quindío CRQ, ya que dicha entidad es quien expide los respectivos permisos de Vertimientos.*

*Además a lo anterior, se indica que el municipio de Quimbaya anualmente gira RECURSOS de SGP APSB, al PDA "Plan departamental de Aguas"; con el fin de que dicha entidad ejecute proyectos de inversión en Agua Potable y Saneamiento Básico tanto en el área urbana como rural del municipio."<sup>23</sup> (Subrayas de la Sala)*

Vistas así las cosas, es claro que a la EPQ no puede atribuirse vulneración alguna, toda vez que no existe un deber a su cargo en la prestación del servicio público de alcantarillado en la Vereda El Laurel del Municipio de Quimbaya – Quindío y por ende no estaba obligada a proporcionar la infraestructura necesaria para extender el alcantarillado a esa vereda, ni mucho menos tenía facultades para cobrar una tarifa por esas obras, como lo indicó el Tribunal en la sentencia que se recurre.

<sup>23</sup> Visible a índice 92 del Sistema de Gestión SAMAI del Tribunal



Lo anterior en atención al régimen en que se cimenta la prestación de servicios públicos en Colombia, que se pasa a explicar en adelante.

**7.3.2.** Uno de los pilares fundamentales perseguidos por el Constituyente de 1991 fue el de asegurar que la adopción del Estado Social de Derecho consiguiera la prevalencia del interés general, aspecto éste que se vislumbra desde el artículo primero Superior, veamos:

***“Artículo 1.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.* (Subrayas de la Sala).

La jurisprudencia constitucional ha desarrollado tal aspecto a partir de la concepción de los servicios públicos como instrumento para alcanzar dichos fines. La siguiente sentencia es muestra de ello:

*“El concepto de servicio público ha sido objeto de un permanente desarrollo ligado a la constante evolución de la situación política, económica y social del mismo Estado. En el momento actual, no ha presentado una modalidad estática, sino cambiante y adaptable a la praxis económica y social, así como consecuente con el permanente avance de sus contenidos, entendiéndose el mismo, en el ámbito jurisprudencial y doctrinario, como aquellas actividades que el Estado tiene el deber de prestar a todos los habitantes del territorio nacional, de manera eficiente, regular y continua, en igualdad de condiciones, en forma directa o mediante el concurso de particulares, con el propósito de satisfacer necesidades de interés general que la sociedad demanda”*<sup>24</sup>. (Subrayas de la Sala).

Dentro de la estructura de la Carta Fundamental los servicios públicos han sido concebidos como actividades indispensables para alcanzar las finalidades propuestas en el mencionado precepto, pues expresamente han sido plasmados como inherentes a la finalidad social del Estado:

***“Artículo 365.** Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.*

*Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de*

<sup>24</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-075 de 1997.



*interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita". (Subrayas de la Sala).*

El artículo 365 *ibidem* determina que puede ser el Estado directa o indirectamente, las comunidades organizadas o incluso los particulares, lo cual sin duda responde a la asimilación en el entorno nacional de la “crisis de los servicios públicos”<sup>25</sup>, en cuanto que permite que personas privadas participen en dicha gestión o que los entes públicos se comporten como particulares y participen en el mercado en búsqueda de suficiencia económica.

Ahora bien, el hecho de que el artículo 365 Superior prevea que la regulación, control y vigilancia se encuentra a cargo del Estado se vislumbra como una clara fórmula de intervención en la economía, particularmente en los servicios públicos, que viene dada desde el artículo 334 *ibidem*, que es del siguiente tenor:

---

<sup>25</sup> Como la mayor parte de las instituciones en materia de derecho administrativo lo concerniente a los servicios públicos tiene su principal origen en Francia. En efecto, el primer antecedente conocido se remonta a la existencia de un servicio real de correos organizado por Luis XI en 1464, que consistía en la ubicación de caballos en distintas partes del reino para facilitar las comunicaciones<sup>25</sup>.

Posteriormente, y luego de otros vestigios históricos sobre el particular<sup>25</sup>, viene el conocido Fallo Blanco, que permite evidenciar elementos nuevos en el derecho administrativo a partir de circunstancias especiales que ameritaban un tratamiento igualmente específico dada la necesidad de entender el servicio público como parte de esa rama del derecho.

Lo anterior justificaba entonces la existencia de una jurisdicción especial, lo cual fue aún más concluyente como quiera que también se evidenciaba como nota característica de esa actividad el ejercicio de las potestades exorbitantes o *puissance publique*.

Más adelante, los fines sociales y solidarios terminaron por legitimar aún más la consolidación del concepto de servicios públicos dentro de la concepción de derecho administrativo, todo lo cual explicó de manera más clara la esencia de los servicios públicos y su consagración normativa<sup>25</sup>. Sin duda, la determinación de si se estaba en presencia de un servicio público, dependía no sólo de definir si estaba ejerciendo autoridad pública, sino que además se sujetaba a que estuviera de por medio la necesidad de garantizar el interés general.

Pues bien, el rumbo de toda esa corriente doctrinal y jurisprudencial francesa cambió cuando se propició la participación del Estado en actividades que no correspondían a la esencia material del mencionado concepto de servicios públicos, apareciendo lo que se conoció como la “crisis del servicio público”, dada la división alcanzada en ese país entre los llamados servicios públicos administrativos y los servicios públicos industriales y comerciales.

El énfasis en la inestabilidad de la noción de servicio público logró su mayor punto por el anotado cambio de rol del Estado, como partícipe en actividades económicas que poco o nada se identificaban con el bien común y el consiguiente régimen de derecho privado al que se encontraba sometido en ese supuesto, y además por la posibilidad de que los particulares coadyuvaran en la prestación de, ahora sí, los servicios típicamente públicos, a través de figuras como la concesión.

No obstante lo dicho, y aun cuando el concepto de servicio público ha tenido diferentes matices y ha sido objeto de no pocas discusiones de todo orden, la mayoría de esas posturas tienden por identificar como carácter preponderante para la determinación de la existencia de tales servicios la relación entre las actividades de servicio público y las finalidades públicas o la preeminencia del interés general en la actividad desplegada ya sea por la Administración o por los particulares en los contextos anotados.



**“Artículo 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.**

**El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.**

*La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.*

*El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.”* (Subrayas de la Sala).

Esa intervención debe desarrollarse dentro de los límites del bien común, respetando los derechos a la libre competencia económica y la iniciativa privada, tal y como lo ordena el artículo 333 *ibidem*:

**“Artículo 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.**

**La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.**

*La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.*

**El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.**

**La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación”.** (Subrayas de la Sala).

Ha estimado la Corte que el núcleo esencial de esa garantía<sup>26</sup> radica en la posibilidad de acceso al mercado por parte de los oferentes sin que medien barreras injustificadas. La misma jurisprudencia ha explicado que existe libre competencia en un mercado cuando un conjunto de empresarios (sean estos públicos o privados), en un marco normativo de igualdad de condiciones, ponen sus esfuerzos, factores empresariales y de producción, en la conquista de un mercado determinado, bajo el supuesto de la ausencia de barreras de entrada o de otras prácticas restrictivas que dificulten el ejercicio de una actividad económica lícita<sup>27</sup>.

En sentencia C-815 de 2001, el máximo Tribunal Constitucional sostuvo que se trataba de un derecho con doble matiz, uno individual y otro colectivo. Con aquel, se busca la obtención del lucro del empresario; y con este, se pretende garantizar la promoción de los oferentes y también que el consumidor se beneficie con bienes y servicios de mejor calidad. Así, cuando ello no acontece el Estado interviene para corregir la irregularidad que presenta el mercado. El siguiente es el tenor de lo anunciado:

“se concibe a la libre competencia económica, como un derecho individual y a la vez colectivo (artículo 88 de la Constitución), cuya finalidad es alcanzar un estado de competencia real, libre y no falseada, que permita la obtención del lucro individual para el empresario, a la vez que genera beneficios para el consumidor con bienes y servicios de mejor calidad, con mayores garantías y a un precio real y justo. Por lo tanto, el Estado bajo una concepción social del mercado, no actúa sólo como garante de los derechos económicos individuales, sino como corrector de las desigualdades sociales que se derivan del ejercicio irregular o arbitrario de tales libertades.

Por ello, la protección a la libre competencia económica tiene también como objeto, la competencia en sí misma considerada, es decir, más allá de salvaguardar la relación o tensión entre competidores, debe impulsar o promover la existencia de una pluralidad de oferentes que hagan efectivo el derecho a la libre elección de los consumidores, y le permita al Estado evitar la conformación de monopolios, las prácticas restrictivas de la competencia o eventuales abusos de posiciones dominantes que produzcan distorsiones en el sistema económico competitivo. Así se garantiza tanto el interés de los competidores, el colectivo de los consumidores y el interés público del Estado.” (Subrayas de la Sala).

Se ha agregado que la libre competencia tiene carácter relacional, es decir, su satisfacción depende, en primer lugar, del ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control de las actuaciones de los agentes que se involucran en el mercado, con el fin de evitar que incurran en comportamientos abusivos que afecten la

<sup>26</sup> C-228 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

<sup>27</sup> C-815/01, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

competencia, o, de llegarse a constatar tal tipo de actuaciones, imponer las sanciones que prevea la ley<sup>28</sup>. En esa medida, es la satisfacción de las garantías de los participantes en el mercado (oferentes, competidores y consumidores), la que explica la intervención económica del Estado, de modo tal que se asegure su eficacia y competitividad<sup>29</sup>.

En segundo lugar, tal derecho apareja límites materializados en la responsabilidad social o pública consistente en que los agentes auto restrinjan sus actividades (manuales de buenas prácticas), con el fin de evitar que un uso abusivo de las libertades constitucionales impidan el goce efectivo de los derechos vinculados con dichos bienes<sup>30</sup>.

Tales consideraciones han sido útiles para demarcar las libertades básicas de los participantes en el mercado, a saber: *“a) la necesidad que los agentes del mercado puedan ejercer una actividad económica libre, con las excepciones y restricciones que*

---

<sup>28</sup> C-228 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

<sup>29</sup> La sentencia C-870 de 2003 propuso el siguiente alcance del derecho a la libre competencia económica: *“Los artículos 333 y 13 de la Constitución se relacionan con particular énfasis al permitirle a todas las personas ejercer libremente la actividad económica que tengan a bien asumir, dentro de los límites del bien común. Consecuentemente, todos tienen derecho a la iniciativa privada y a la libre competencia, con las responsabilidades que ello apareja. Por su parte, la ley puede delimitar el alcance de la libertad económica cuando así lo exija el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación. Vale decir, jurídicamente la libertad económica está garantizada por la Constitución en armonía con el derecho a la igualdad de los potenciales agentes económicos; por lo tanto, siempre que el legislador pretenda establecer limitaciones, exigencias o prerrogativas en torno a esa libertad, deberá examinar previamente los supuestos viables a la concreción de este derecho en un plano de igualdad material, sin perjuicio de las distinciones que pueda hacer entre unas personas y otras, al amparo de claros criterios de razonabilidad y proporcionalidad. || En relación con el derecho que tienen las personas a ejercer la libertad de empresa y a percibir las utilidades que le son inherentes, el Estado se erige como director de la economía con dos fines específicos: de una parte, debe regular, vigilar y controlar los procesos económicos en orden a fomentar y estimular la gestión empresarial, impidiendo al efecto que se obstruya o restrinja la libertad económica y evitando o controlando cualquier abuso de la posición dominante; y de otra, promoviendo y exigiendo a la empresa el cumplimiento de su función social a través de su intervención en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados; igualmente, actuando como empresario directo, ya con capital totalmente estatal, ora en alguna de las modalidades de la asociación mixta. Función social que se debe concretar en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, en la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y en la preservación de un ambiente sano. En este espectro le corresponde al Estado propender por la vigencia efectiva del derecho a la igualdad, tanto en la esfera de los empresarios, como en la de los trabajadores y consumidores de sus productos. Asimismo le compete a las autoridades públicas, en sus diferentes campos de acción, resolver las tensiones que se presentan entre la libertad de empresa y la primacía del interés general, dado que, en cuanto base del desarrollo la empresa debe producir y exhibir positivos balances de rentabilidad económica y social, los que a su vez habrán de ser, en lo económico-fiscal, representativos de mejores bases gravables y por tanto de mayores tributos; y en lo social, indicativos de su participación en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.”*

<sup>30</sup> Sentencia C-032 de 2017.



*por ley mantiene el Estado sobre determinadas actividades. b) la libertad de los agentes competidores para ofrecer, en el marco de la ley, las condiciones y ventajas comerciales que estimen oportunas, y c) la libertad de los consumidores o usuarios para contratar con cualquiera de los agentes oferentes, los bienes o servicios que requieren.”<sup>31</sup>*

Así pues, el régimen de prestación de servicios públicos comporta en el Estado colombiano la necesidad de garantizar que se cumplan las finalidades sociales trazadas desde el preámbulo de la Carta Fundamental pero también que se asegure la libertad de empresa y actividad económica, aspectos estos de los que se encargó al Legislador, según se desprende del artículo 365 de la Constitución<sup>32</sup>, intención que fue reiterada en los artículos 367 a 370 *ibidem*, tal y como se evidencia a continuación:

**“Artículo 367. La ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos.**

**Los servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación.**

*La ley determinará las entidades competentes para fijar las tarifas”. (Subrayas de la Sala).*

**“Artículo 368. La Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas”.**

**“Artículo 369. La ley determinará los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio. Igualmente definirá la participación de los municipios o de sus representantes, en las entidades y empresas que les presten servicios públicos domiciliarios”.**

**“Artículo 370. Corresponde al Presidente de la República señalar, con sujeción a la ley, las políticas generales de administración y control de eficiencia de los**

<sup>31</sup> Sentencia C-616 de 2001.

<sup>32</sup> Todo lo relacionado con la estructuración de servicios públicos en nuestro país fue objeto de amplio debate al interior de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, como quiera que a ella se presentaron 224 propuestas, 39 de ellas de origen constituyente, La Asamblea optó por consagrar en la nueva Carta los lineamientos generales que regulan los servicios públicos. De ello dan muestra las Gacetas de 16 de abril y 29 de mayo de 1991: *“Introducir en la Carta Constitucional materias que son susceptibles de un desarrollo legislativo detallado, puede crear, en el tema que nos ocupa, una camisa de fuerza que impida el desarrollo mismo de los distintos servicios públicos o la ausencia de normatividad en otros servicio que, por su misma naturaleza, requieren un tratamiento especial”.*



*servicios públicos domiciliarios y ejercer por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el control, la inspección y vigilancia de las entidades que los presten”.*

Respondiendo a tal mandato, la Ley 142 de 1994 definió así el ámbito de aplicación:

**“Artículo 10. Ámbito de aplicación de la ley.** *Esta Ley se aplica a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía fija pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural; a las actividades que realicen las personas prestadoras de servicios públicos de que trata el artículo 15 de la presente Ley, y a las actividades complementarias definidas en el Capítulo II del presente título y a los otros servicios previstos en normas especiales de esta Ley”.* (Subrayas de la Sala).

El artículo 15 de esa misma norma previó quiénes estarían habilitados para prestar esos servicios o desplegar esa actividad, así:

**“Artículo 15. Personas que prestan servicios públicos.** *Pueden prestar los servicios públicos:*

15.1. *Las empresas de servicios públicos.*

15.2. *Las personas naturales o jurídicas que produzcan para ellas mismas, o como consecuencia o complemento de su actividad principal, los bienes y servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos.*

15.3. *Los municipios cuando asuman en forma directa, a través de su administración central, la prestación de los servicios públicos, conforme a lo dispuesto en esta Ley.*

15.4. *Las organizaciones autorizadas conforme a esta Ley para prestar servicios públicos en municipios menores en zonas rurales y en áreas o zonas urbanas específicas.*

15.5. *Las entidades autorizadas para prestar servicios públicos durante los períodos de transición previstos en esta Ley.*

15.6. *Las entidades descentralizadas de cualquier orden territorial o nacional que al momento de expedirse esta Ley estén prestando cualquiera de los servicios públicos y se ajusten a lo establecido en el parágrafo del Artículo 17”.*

La Corte Constitucional se ha referido de la manera que a continuación se enuncia al mencionado precepto:

*“Así, es claro que la prestación de los servicios públicos puede ser realizada tanto por las autoridades públicas como por los particulares o comunidades organizadas, pero en todo caso el Estado siempre tendrá bajo su cargo la regulación, control y vigilancia de estos servicios, con el fin de garantizar el*



*cumplimiento de los fines que le competen (CP art. 365). Esta regulación, control y vigilancia de tales servicios armoniza además con la facultad general que la Carta atribuye al Estado de dirigir la economía e intervenir en los servicios públicos y privados para racionalizar la economía y mejorar la calidad de vida de los habitantes, obviamente sin perjuicio del reconocimiento de la libre iniciativa privada (CP arts. 333 y 334). Por consiguiente, la Carta, a pesar de que reconoce la posibilidad de que los particulares presten servicios públicos, reserva funciones esenciales al Estado en esta materia, y en especial le atribuye una competencia general de regulación (CP art. 365). Nótese que esta norma atribuye genéricamente esa función de regulación al Estado, sin señalar explícitamente que ésta corresponde a una determinada institución específica. Ahora bien, esta Corte ha señalado que en general la palabra Estado se emplea en la Carta para designar al conjunto de órganos que realizan las diversas funciones y servicios estatales, ya sea en el orden nacional, o ya sea en los otros niveles territoriales. Por ende, cuando una disposición constitucional se refiere al Estado, y le impone un deber, o le confiere una atribución, debe entenderse prima facie que la norma constitucional habla genéricamente de las autoridades estatales de los distintos órdenes territoriales<sup>33</sup>. Por ende, la competencia de regulación de los servicios públicos es genéricamente estatal, lo cual obviamente no significa que esa facultad pueda ser atribuida por la ley a cualquier entidad estatal, por cuanto la Constitución delimita, en materia de servicios públicos domiciliarios, algunas órbitas específicas de actuación de las distintas ramas de poder, las cuales deben ser respetadas.<sup>34</sup> (Subrayas de la Sala).*

Como correlato del marco constitucional y legal expuesto, lo que la Sala observa es que toda la actividad relacionada con la prestación de servicios públicos en Colombia hace parte de la esencia misma del Estado Social de Derecho, cuestión que no se desvanece por el hecho de que los particulares los presten, que el Estado los intervenga o que sea un ente público el que participe en ese mercado. Dicho de otra forma, las finalidades públicas o sociales que se buscaron desde un primer momento en la Carta Política con la introducción de los servicios públicos como una actividad que hiciera parte de los propósitos sociales del Estado, no se desdibuja por el papel de éste o de los privados, pues el fin último de la garantía del bien común trasciende el aspecto orgánico de los servicios públicos, teniendo siempre como límite la libertad económica.

Así, cuando una empresa, sea esta pública o privada, entra en el mercado de la prestación de servicios públicos domiciliarios, lo hace buscando, por supuesto, eficiencia económica, y de acuerdo a ello resuelve invertir o no; todo lo cual debe acompañarse con las reglas de definición del régimen tarifario cuyos criterios orientadores son la eficiencia económica, suficiencia financiera, neutralidad,

<sup>33</sup> Sentencia C-221 de 1997. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamentos Jurídicos No 8 y 9.

<sup>34</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-272 de 1998.



redistribución, simplicidad y transparencia, cada uno de los cuales son definidos en el artículo 87 de la Ley 142 de 1994, con la idea de que la participación de éstos se propicie en los términos que el mercado ofrece; veamos:

**“Artículo 87. Criterios para definir el régimen tarifario.** El régimen tarifario estará orientado por los criterios de eficiencia económica, neutralidad, solidaridad, redistribución, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia.

87.1. Por eficiencia económica se entiende que el régimen de tarifas procurará que éstas se aproximen a lo que serían los precios de un mercado competitivo; que las fórmulas tarifarias deben tener en cuenta no solo los costos sino los aumentos de productividad esperados, y que éstos deben distribuirse entre la empresa y los usuarios, tal como ocurriría en un mercado competitivo; y que las fórmulas tarifarias no pueden trasladar a los usuarios los costos de una gestión ineficiente, ni permitir que las empresas se apropien de las utilidades provenientes de prácticas restrictivas de la competencia. En el caso de servicios públicos sujetos a fórmulas tarifarias, las tarifas deben reflejar siempre tanto el nivel y la estructura de los costos económicos de prestar el servicio, como la demanda por éste.

87.2. *Por neutralidad se entiende que cada consumidor tendrá el derecho a tener el mismo tratamiento tarifario que cualquier otro si las características de los costos que ocasiona a las empresas de servicios públicos son iguales. El ejercicio de este derecho no debe impedir que las empresas de servicios públicos ofrezcan opciones tarifarias y que el consumidor escoja la que convenga a sus necesidades.*

87.3. *Por solidaridad y redistribución se entiende que al poner en práctica el régimen tarifario se adoptarán medidas para asignar recursos a "fondos de solidaridad y redistribución", para que los usuarios de los estratos altos y los usuarios comerciales e industriales, ayuden a los usuarios de estratos bajos a pagar las tarifas de los servicios que cubran sus necesidades básicas.*

87.4. Por suficiencia financiera se entiende que las fórmulas de tarifas garantizarán la recuperación de los costos y gastos propios de operación, incluyendo la expansión, la reposición y el mantenimiento; permitirán remunerar el patrimonio de los accionistas en la misma forma en la que lo habría remunerado una empresa eficiente en un sector de riesgo comparable; y permitirán utilizar las tecnologías y sistemas administrativos que garanticen la mejor calidad, continuidad y seguridad a sus usuarios.

87.5. *Por simplicidad se entiende que las fórmulas de tarifas se elaborarán en tal forma que se facilite su comprensión, aplicación y control.*

87.6. *Por transparencia se entiende que el régimen tarifario será explícito y completamente público para todas las partes involucradas en el servicio, y para los usuarios.*

87.7. *Si llegare a existir contradicción entre el criterio de eficiencia y el de suficiencia financiera, deberá tomarse en cuenta que, para una empresa eficiente, las tarifas económicamente eficientes se definirán tomando en cuenta la suficiencia financiera.*

87.8. *Toda tarifa tendrá un carácter integral, en el sentido de que supondrá una calidad y grado de cobertura del servicio, cuyas características definirán las*



*comisiones reguladoras. Un cambio en estas características se considerará como un cambio en la tarifa.*

*87.9. Cuando las entidades públicas aporten bienes o derechos a las empresas de servicios públicos, podrán hacerlo con la condición de que su valor no se incluya en el cálculo de las tarifas que hayan de cobrarse a los usuarios de los estratos que pueden recibir subsidios, de acuerdo con la ley. Pero en el presupuesto de la entidad que autorice el aporte figurarán el valor de éste y, como un menor valor del bien o derecho respectivo, el monto del subsidio implícito en la prohibición de obtener los rendimientos que normalmente habría producido.*

**Parágrafo 1o.** *Cuando se celebren contratos mediante invitación pública para que empresas privadas hagan la financiación, operación y mantenimiento de los servicios públicos domiciliarios de que trata esta Ley, la tarifa podrá ser un elemento que se incluya como base para otorgar dichos contratos. Las fórmulas tarifarias, su composición por segmentos, su modificación e indexación que ofrezca el oferente deberán atenerse en un todo a los criterios establecidos en los artículos 86, 87, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95 y 96, de esta Ley. Tanto éstas como aquellas deberán ser parte integral del contrato y la Comisión podrá modificarlas cuando se encuentren abusos de posición dominante, violación al principio de neutralidad, abuso con los usuarios del sistema. Intervendrá asimismo, cuando se presenten las prohibiciones estipuladas en el artículo 98 de esta Ley. Con todo las tarifas y las fórmulas tarifarias podrán ser revisadas por la comisión reguladora respectiva cada cinco (5) años y cuando esta Ley así lo disponga.*

**Parágrafo 2.** *Para circunstancias o regímenes distintos a los establecidos en el parágrafo anterior, podrán existir metodologías tarifarias definidas por las comisiones respectivas. Para tal efecto, se tomarán en cuenta todas las disposiciones relativas a la materia que contiene esta Ley". (Subrayas de la Sala).*

**7.3.3.** Bajo esa perspectiva, siendo que EPQ es un prestador de servicios públicos domiciliarios, no obstante que su capital es ciento por ciento (100%) del Estado, no podría ser obligada por el juez a extender redes o a intervenir en un perímetro en el que no propuso la prestación del alcantarillado, y su participación tendría que ser concebida en el marco de las reglas ya descritas de la libertad económica y el logro de los fines esenciales del Estado colombiano, pues fue así como se concibió desde la Carta de 1991.

Si ello es así, sobre la zona objeto de controversia, esto es, la Vereda El Laurel del Municipio de Quimbya, la misma EPQ u otra persona jurídica interesada, podría prestar el servicio de alcantarillado en los términos que prevé el orden jurídico, para lo cual debe tener en cuenta que su participación requiere eficiencia económica y suficiencia financiera. Ahora, y como quiera que en el sector en controversia no hay prestador y que corresponde al municipio garantizar la prestación, la participación de EPQ quedaría enmarcada para el caso en lo previsto en el artículo 6 de la Ley 142 de 1994,



esto es, a través de la invitación pública a que se refiere el numeral primero, o en su defecto por medio de las opciones de los numerales subsiguientes:

**“Artículo 6o. Prestación directa de servicios por parte de los municipios.** Los municipios prestarán directamente los servicios públicos de su competencia, cuando las características técnicas y económicas del servicio, y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, lo cual se entenderá que ocurre en los siguientes casos:

6.1. Cuando, habiendo hecho los municipios invitación pública a las empresas de servicios públicos, no haya habido empresa alguna que se ofreciera a prestarlo;

6.2. Cuando, no habiendo empresas que se ofrecieran a prestar el servicio, y habiendo hecho los municipios invitación pública a otros municipios, al Departamento del cual hacen parte, a la Nación y a otras personas públicas o privadas para organizar una empresa de servicios públicos que lo preste, no haya habido una respuesta adecuada;

6.3. Cuando, aun habiendo empresas deseosas de prestar el servicio, haya estudios aprobados por el Superintendente que demuestren que los costos de prestación directa para el municipio serían inferiores a los de empresas interesadas, y que la calidad y atención para el usuario serían, por lo menos, iguales a las que tales empresas podrían ofrecer. Las Comisiones de Regulación establecerán las metodologías que permitan hacer comparables diferentes costos de prestación de servicios.

6.4. Cuando los municipios asuman la prestación directa de un servicio público, la contabilidad general del municipio debe separarse de la que se lleve para la prestación del servicio; y si presta más de un servicio, la de cada uno debe ser independiente de la de los demás. Además, su contabilidad distinguirá entre los ingresos y gastos relacionados con dicha actividad, y las rentas tributarias o no tributarias que obtienen como autoridades políticas, de tal manera que la prestación de los servicios quede sometida a las mismas reglas que serían aplicables a otras entidades prestadoras de servicios públicos.

En el evento previsto en el inciso anterior, los municipios y sus autoridades quedarán sujetos, en lo que no sea incompatible con la Constitución o con la ley misma, a todo lo que esta Ley dispone para las empresas y sus administradores y, en especial, a las regulaciones de las Comisiones y al control, inspección, vigilancia y contribuciones de la Superintendencia de servicios públicos y de las Comisiones. Pero los concejos determinarán si se requiere una junta para que el municipio preste directamente los servicios y, en caso afirmativo, ésta estará compuesta como lo dispone el artículo 27 de esta ley.

Cuando un municipio preste en forma directa uno o más servicios públicos e incumpla las normas de calidad que las Comisiones de Regulación exijan de modo general, o suspenda el pago de sus obligaciones, o carezca de contabilidad adecuada después de dos años de entrar en vigencia esta Ley o, en fin, viole en forma grave las obligaciones que ella contiene, el Superintendente, en defensa de los usuarios y para proteger la salud y bienestar de la comunidad, además de sancionar los alcaldes y administradores, podrá invitar, previa consulta al comité respectivo, cuando ellos estén conformados, a una empresa de servicios públicos para que ésta asuma la prestación del servicio, e imponer una servidumbre sobre los bienes municipales necesarios, para que ésta pueda operar.



*De acuerdo con el artículo 336 de la Constitución Política, la autorización para que un municipio preste los servicios públicos en forma directa no se utilizará, en caso alguno, para constituir un monopolio de derecho.” (Subrayas de la Sala)*

En esa medida, la Sala es del criterio que la anotada empresa de servicios públicos no es responsable de la vulneración de los derechos colectivos en el presente asunto, ni podía impartírsele órdenes para la superación de esa circunstancia. En consecuencia, se modificará el numeral quinto de la sentencia de primera instancia a efectos de no atribuirle responsabilidad en ese sentido.

#### **7.4. De la controversia sobre la responsabilidad del Departamento del Quindío**

En este punto, tendrá que definirse si el Departamento del Quindío vulneró los derechos colectivos invocados por la parte actora por las deficiencias del servicio de alcantarillado que se presentan en el área rural del Municipio de Quimbaya, específicamente en la Vereda El Laurel.

Para resolver ello, es menester aludir a las competencias de las entidades estatales que influyen directamente en la prestación de los servicios públicos, a saber: los municipios, los departamentos, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y las Comisiones de Regulación.

##### **7.4.1. De las facultades de los municipios**

Pues bien, como se vio en el acápite precedente en el artículo 365 de la Carta Fundamental, la prestación de los servicios públicos es un asunto inherente a la finalidad social del Estado, a quien le corresponde en todo caso su regulación, control y vigilancia, además de asegurar que su ejecución sea eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, aun cuando se defiera su prestación a los particulares.

Ahora, el artículo 311 *ibidem* señala que a los Municipios les corresponde la prestación de los servicios públicos que determine la Ley, construir las obras que demande el progreso local y promover el mejoramiento social de sus habitantes, entre otras.

**Artículo 311.** *Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que*



*determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.”*

En similar sentido, los numerales 1, 7 y 19 del artículo 3º de la Ley 136 de 1994, contemplaron:

**“Artículo 3o. Funciones de los municipios.** *Corresponde al municipio:*

*1. Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la ley.*

(...)

*7. Procurar la solución de las necesidades básicas insatisfechas de los habitantes del municipio, en lo que sea de su competencia, con especial énfasis en los niños, las niñas, los adolescentes, las mujeres cabeza de familia, las personas de la tercera edad, las personas en condición de discapacidad y los demás sujetos de especial protección constitucional.*

(...)

*19. Garantizar la prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico a los habitantes de la jurisdicción de acuerdo con la normatividad vigente en materia de servicios públicos domiciliarios.” (Subrayas de la Sala).*

Ahora, se desprende de lo dicho que la prestación de los servicios públicos quedó supeditada a lo que definiera el Legislador, quien, como ya quedó atrás explicado, lo llevó a cabo cuando expidió la Ley 142 de 1994, concibiendo un régimen que respondía a la línea trazada para la época dada la corriente denominada “crisis de los servicios públicos”. Particularmente, en el artículo 5º de esa norma determinó que era deber de los Municipios asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos en su territorio, ya sea a través de una empresa o directamente cuando no existan sociedades interesadas en ejercer esa actividad; veamos:

**“Artículo 5o. Competencia de los municipios en cuanto a la prestación de los servicios públicos.** *Es competencia de los municipios en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos:*

*5.1. Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, y telefonía pública básica conmutada, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio en los casos previstos en el artículo siguiente.”*

En línea con lo anterior, el artículo 26 *ibidem* previó que los municipios deben permitir que las empresas de servicios públicos instalen las redes permanentes que estén destinadas a la prestación de los servicios públicos. Y, además, señaló que a esos entes les está prohibido favorecer monopolios o limitar la competencia en ese sector. La disposición en comento es del siguiente tenor:

**“Artículo 26. Permisos municipales.** *En cada municipio, quienes prestan servicios públicos estarán sujetos a las normas generales sobre la planeación urbana, la circulación y el tránsito, el uso del espacio público, y la seguridad y tranquilidad ciudadanas; y las autoridades pueden exigirles garantías adecuadas a los riesgos que creen.*

*Los municipios deben permitir la instalación permanente de redes destinadas a las actividades de empresas de servicios públicos, o a la provisión de los mismos bienes y servicios que estas proporcionan, en la parte subterránea de las vías, puentes, ejidos, andenes y otros bienes de uso público. Las empresas serán, en todo caso, responsables por todos los daños y perjuicios que causen por la deficiente construcción u operación de sus redes.*

*Las autoridades municipales en ningún caso podrán negar o condicionar a las empresas de servicios públicos las licencias o permisos para cuya expedición fueren competentes conforme a la ley, por razones que hayan debido ser consideradas por otras autoridades competentes para el otorgamiento de permisos, licencias o concesiones, ni para favorecer monopolios o limitar la competencia”* (Subrayas de la Sala).

Lo hasta aquí expuesto, fue reiterado por el artículo 76 de la Ley 715 de 2001, que, al definir las competencias de los Municipios, dispuso literalmente:

**“Artículo 76. Competencias del municipio en otros sectores.** *Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:*

*76.1. Servicios Públicos*

*Realizar directamente o a través de terceros en materia de servicios públicos además de las competencias establecidas en otras normas vigentes la construcción, ampliación rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos.”*

En ese orden, lo que se advierte es que, aun cuando los Municipios no asuman la prestación directa del servicio de alcantarillado, mantienen dentro de sus deberes el de garantizar que tal actividad se efectúe de manera eficiente, esto es, asegurando: (i) universalidad en el acceso a los servicios, (ii) optimización de los niveles de consumos,

(iii) la ampliación de la cobertura, y (iv) evitando crear condiciones que puedan limitar o restringir la competencia en ese sector dentro del área de su jurisdicción.

En ese mismo sentido, la Corte Constitucional, en sentencia C-186 de 2022, señaló:

*“Los servicios públicos domiciliarios y su dogmática actual constituyen una manifestación de la cláusula de Estado Social de Derecho contenida en el artículo 1º de la Carta Política<sup>35</sup>. También están ligados al respeto de la dignidad humana, a la prevalencia del interés general y a la solidaridad que debe imperar entre quienes integran la República.*

*En virtud del artículo 2º, constituye un fin esencial del Estado promover la prosperidad y garantizar los derechos y principios consagrados en la Constitución<sup>36</sup>, incluyendo el acceso a los servicios públicos. A su turno, el acceso a los servicios públicos domiciliarios de todas las personas que habitan Colombia materializa el principio de igualdad material consagrado en el artículo 13 de la Carta Política<sup>37</sup>.*

*Puntualmente, el artículo 334<sup>38</sup> superior señala que la dirección general de la economía está a cargo del Estado. En consecuencia, éste debe intervenir, por mandato de la ley, en los servicios públicos y privados con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes del país, así como para lograr la distribución equitativa de oportunidades y los beneficios del desarrollo, entre todos, en un marco de sostenibilidad fiscal y de preservación de un ambiente sano. En cualquier caso, el gasto público social es siempre prioritario.*

<sup>35</sup> **Constitución Política. Artículo 1º.** “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”

<sup>36</sup> **Constitución Política. Artículo 2º** “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (...)”

<sup>37</sup> **Constitución Política. Artículo 13º** “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.”

<sup>38</sup> **Constitución Política. Artículo 334.** “La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.”

El segundo inciso del mencionado artículo 334<sup>39</sup> establece que el Estado, de manera especial, se asegurará de que todas las personas y, especialmente, las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de bienes y servicios básicos. De forma concomitante a esta garantía, es deber del Estado promover la productividad y competitividad.

A su turno, el artículo 365<sup>40</sup> de la Carta Política establece que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, por lo que éste debe asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos están sometidos al régimen jurídico que fije la ley y pueden ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, o por particulares. En cualquier caso, el Estado tiene el deber de regular, controlar y vigilar estos servicios y de prestarlos en aquellos lugares o comunidades de Colombia en donde no exista empresa o persona dispuesta a garantizarlos<sup>41</sup>.

El artículo 367<sup>42</sup> de la Carta Política establece que la ley fijará las competencias y responsabilidades concernientes a la prestación de los servicios públicos domiciliarios. Esto supone regular su cobertura, calidad, financiación y el régimen tarifario aplicable. El régimen tarifario deberá tener en cuenta los criterios y principios de **costos, solidaridad y redistribución de ingresos**. El inciso final de este artículo señala que será la ley la encargada de determinar cuáles son las entidades competentes para fijar las tarifas de los servicios públicos.

Por su parte, el artículo 368<sup>43</sup> superior estipula que la Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas pueden conferir subsidios, con cargo a sus respectivos presupuestos. Esto con el fin de que garantizar que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos que cubren sus necesidades básicas.

Desde temprana jurisprudencia, la Corte Constitucional determinó que los servicios públicos, como finalidad social del Estado, constituyen un mandato en virtud del cual debe garantizarse su prestación y acceso efectivo a todos los habitantes del país. Esto, a partir del vínculo intrínseco que existe entre los servicios públicos y

<sup>39</sup> Ibídem. Inciso segundo. “El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.”

<sup>40</sup> **Constitución Política. Artículo 365.** “Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.”

<sup>41</sup> Sentencia C-558/01 de 2001. M.P. Jaime Araujo Rentería.

<sup>42</sup> **Constitución Política. Artículo 367** “La ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos. Los servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación. La ley determinará las entidades competentes para fijar las tarifas.”

<sup>43</sup> **Constitución Política. Artículo 368.** “La Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas.”

la efectividad de los derechos fundamentales a la vida, la dignidad humana y la salud<sup>44</sup>.

Este mandato se lee de la mano con el artículo 366 constitucional, el cual prevé que son finalidades sociales del Estado el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. En desarrollo de este principio, esta Corte determinó que la prestación de los servicios públicos está esencialmente ligada al thelos estatal, como fórmula constitucional destinada a fomentar el desarrollo humano de todos los habitantes del país<sup>45</sup>.

La Corte Constitucional también ha destacado que uno de los fundamentos de la obligación Estatal de velar por la prestación de los servicios públicos se deriva de su deber de proteger la dignidad humana. Así, la realización de los derechos fundamentales está supeditada de manera intrínseca a la adecuada prestación de los servicios públicos de agua, salud, saneamiento básico, energía, combustible, transporte, gas, telecomunicaciones, entre otros<sup>46</sup>. Tener acceso continuo y de calidad a estos servicios le permite al ser humano llevar una vida digna.

**A partir de todo lo anterior, la jurisprudencia de este Tribunal ha definido los siguientes criterios respecto del deber del Estado de asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos<sup>47</sup>: (i) universalidad, que se traduce en garantizar el acceso igualitario a los servicios públicos a todas las personas que habitan el país; (ii) eficiencia, entendida como la optimización del consumo de los servicios públicos para lograr unos niveles determinados de confort y de servicio, es decir, servicios que satisfagan las necesidades reales de los usuarios; (iii) eficacia, la cual implica alcanzar los objetivos del sistema de servicios públicos mediante un uso óptimo de todos los recursos que se requieren para su adecuada prestación; (iv) calidad, que supone garantizar servicios públicos que cumplan con unos estándares mínimos establecidos por la autoridad competente, y (v) ampliación de cobertura, lo cual conlleva elevar el número de personas que tienen acceso a los servicios públicos, con miras a lograr un sistema universal.**

En conclusión, la prestación de los servicios públicos domiciliarios se orienta a cubrir las necesidades básicas insatisfechas de las personas que habitan Colombia. Ello, con el fin de asegurar condiciones mínimas de existencia que sean acordes con la dignidad inherente a todo ser humano. La jurisprudencia constitucional ha hecho explícito que los servicios públicos domiciliarios tales como el agua potable, el alcantarillado, el saneamiento básico, la electricidad y el gas combustible son fundamentales para garantizar una vida digna, pues son medios necesarios para la conservación y cocción de alimentos, para la higiene y aseo personal, para la ventilación o calefacción del hogar e incluso para la comunicación, la educación, el acceso a la información o el entretenimiento, a través de medios digitales<sup>48</sup>.”

#### 7.4.2. De los Departamentos

<sup>44</sup> Sentencias C-247 de 2007 (M.P. Hernando Herrera Vergara), C-565 de 2017 (M.P. Diana Fajardo Rivera) y C-187 de 2020 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger).

<sup>45</sup> Sentencia C-565 de 2017, M.P. Diana Fajardo Rivera.

<sup>46</sup> Sentencia C-353 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>47</sup> Sentencias C-741 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y C-565 de 2017, M.P. Diana Fajardo Rivera.

<sup>48</sup> Sentencia T-701 de 2009, M.P. Humberto Sierra Porto.



El artículo 288 Superior dispuso que *“Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.”* Así, el artículo 298 *ibidem* previó que *“los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.”*

A su vez, el artículo 3 de la Ley 1551 de 2012<sup>49</sup> definió los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad, en los siguientes términos:

**“Artículo 3º.** El artículo 4º de la Ley 136 de 1994 quedará así:

**Artículo 4º. Principios Rectores del Ejercicio de la Competencia.** Los municipios ejercen las competencias que les atribuyen la Constitución y la ley, conforme a los principios señalados en la ley orgánica de ordenamiento territorial y la ley de distribución de recursos y competencias que desarrolla el artículo 356 de la Constitución Política, y en especial con sujeción a los siguientes principios:

a) *Coordinación.* Las autoridades municipales, al momento de ejercer sus competencias y sus responsabilidades, deberán conciliar su actuación con la de otras entidades estatales de diferentes niveles.

b) *Concurrencia.* Los municipios y otras entidades estatales de diferentes niveles tienen competencias comunes sobre un mismo asunto, las cuales deben ejercer en aras de conseguir el fin para el cual surgieron las mismas.

*Las competencias de los diferentes órganos de las entidades territoriales y del orden nacional no son excluyentes sino que coexisten y son dependientes entre sí para alcanzar el fin estatal.*

*Las entidades competentes para el cumplimiento de la función o la prestación del servicio deberán realizar convenios o usar cualquiera de las formas asociativas previstas en la ley orgánica de ordenamiento territorial para evitar duplicidades y hacer más eficiente y económica la actividad administrativa. Los municipios de categoría especial y primera podrán asumir la competencia si demuestran la capacidad institucional que para el efecto defina la entidad correspondiente. Las entidades nacionales podrán transferir las competencias regulatorias, las de inspección y vigilancia a las entidades territoriales.*

c) *Subsidiariedad.* La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial apoyarán en forma transitoria y parcial a las entidades de menor desarrollo económico y social, en el ejercicio de sus competencias cuando se demuestre su imposibilidad de ejercerlas debidamente.

<sup>49</sup> “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”



d) *Complementariedad. Para complementar o perfeccionar la prestación de los servicios a su cargo y el desarrollo de proyectos locales, los municipios podrán hacer uso de mecanismos de asociación, cofinanciación y/o convenios;*

En ese sentido, es preciso indicar que, conforme con el artículo 7º de la Ley 142 de 1994, a los Departamentos, en observancia de los principios de coordinación y complementariedad con los Municipios, les corresponde auxiliarlos en la prestación de los servicios públicos cuando, por razones técnicas y económicas, sea necesario:

**“Artículo 7o. Competencia de los departamentos para la prestación de los servicios públicos.** *Son de competencia de los departamentos en relación con los servicios públicos, las siguientes funciones de apoyo y coordinación, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan las asambleas:*

7.1. *Asegurar que se presten en su territorio las actividades de transmisión de energía eléctrica, por parte de empresas oficiales, mixtas o privadas.*

7.2. *Apoyar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos que operen en el Departamento o a los municipios que hayan asumido la prestación directa, así como a las empresas organizadas con participación de la Nación o de los Departamentos para desarrollar las funciones de su competencia en materia de servicios públicos.*

7.3. *Organizar sistemas de coordinación de las entidades prestadoras de servicios públicos y promover, cuando razones técnicas y económicas lo aconsejen, <sic> la organización de asociaciones de municipios para la prestación de servicios públicos, o la celebración de convenios interadministrativos para el mismo efecto.*

7.4. *Las demás que les asigne la ley.”*

Entre tanto, el artículo 74 de la Ley 715 de 2001 determinó que los Departamentos, en cumplimiento de los anotados principios, deben:

**“Artículo 74. Competencias de los departamentos en otros sectores.** *Los Departamentos son promotores del desarrollo económico y social dentro de su territorio y ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios.*

*Sin perjuicio de las establecidas en otras normas, corresponde a los Departamentos el ejercicio de las siguientes competencias:*

74.1. *Planificar y orientar las políticas de desarrollo y de prestación de servicios públicos en el departamento y coordinar su ejecución con los municipios.*

74.2. *Promover, financiar o cofinanciar proyectos nacionales, departamentales o municipales de interés departamental.”* (Subrayas de la Sala).



Bajo tal contexto normativo, es claro para la Sala que la prestación de los servicios públicos en el régimen colombiano parte de la posibilidad de que el interesado en llevarlo a cabo puede desarrollar esa actividad, independientemente de cuál sea la naturaleza de sus recursos (pública o privada), y que el Municipio deberá asegurar que se efectúe de manera eficiente; en tanto que los Departamentos ostentan potestades de carácter complementario, es decir, **deben** auxiliar a los municipios en esa materia, cuando así lo requieran.

El sistema contempló toda una articulación de entidades encargadas de asegurar la correcta prestación de este tipo de servicios dada su importancia en el concierto cotidiano de los asociados, erigiendo a la Superintendencia de Servicios Públicos como el ente de control, inspección y vigilancia, obligación de deriva del artículo 370 de la Carta Política por delegación del Presidente; disposición desarrollada por la Ley 142 de 1994, en cuyo artículo 76 se creó a la anotada Superintendencia<sup>50</sup>, como un organismo técnico, con personería jurídica y autonomía administrativa y patrimonial, cuya función de policía administrativa en el sector ha sido reconocida por la jurisprudencia<sup>51</sup>.

De otro lado, y con miras a la verificación sobre la adopción de un adecuado esquema tarifario, también se concibió un órgano cuya tarea fuese evitar el abuso de posición dominante y emitir las políticas regulatorias de administración y control de eficiencia en el campo de los servicios públicos, así como promover la competencia, regular monopolios y resolver los conflictos que se presenten entre las distintas empresas prestadoras de servicios públicos, dejando ello en manos de las Comisiones de Regulación también por delegación de las funciones asignadas por el artículo 370 Superior al Presidente de la República. Los artículos 68 y 73 de la Ley 142 de 1994<sup>52</sup> previeron dichas potestades.

<sup>50</sup> “**Artículo 76. Creación y naturaleza.** Créase la superintendencia de servicios públicos domiciliarios, como un organismo de carácter técnico, adscrito al ministerio de desarrollo económico, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonial.”

<sup>51</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 20 de febrero de 2020. Proceso radicado número: 13001 23 31 000 2010 00898 01. Consejera Ponente: Nubia Garzón Peña Garzón.

<sup>52</sup> “**Artículo 68. Delegación de funciones presidenciales a las comisiones.** El Presidente de la República señalará las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios, que le encomienda el artículo 370 de la Constitución Política, y de los demás a los que se refiere esta Ley, por medio de las comisiones de regulación de los servicios públicos, si decide delegarlas, en los términos de esta Ley.”



**“Artículo 73. Funciones y facultades generales.** Las comisiones de regulación tienen la función de regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos, cuando la competencia no sea, de hecho, posible; y, en los demás casos, la de promover la competencia entre quienes presten servicios públicos, para que las operaciones de los monopolistas o de los competidores sean económicamente eficientes, no impliquen abuso de la posición dominante, y produzcan servicios de calidad. Para ello tendrán las siguientes funciones y facultades especiales:

73.1. Preparar proyectos de ley para someter a la consideración del gobierno, y recomendarle la adopción de los decretos reglamentarios que se necesiten.

73.2. Someter a su regulación, a la vigilancia del Superintendente, y a las normas que esta Ley contiene en materia de tarifas, de información y de actos y contratos, a empresas determinadas que no sean de servicios públicos, pero respecto de las cuales existan pruebas de que han realizado o se preparan para realizar una de las siguientes conductas:

a) Competir deslealmente con las de servicios públicos;

b) Reducir la competencia entre empresas de servicios públicos;

c) Abusar de una posición dominante en la provisión de bienes o servicios similares a los que éstas ofrecen.

73.3. Definir los criterios de eficiencia y desarrollar indicadores y modelos para evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa de las empresas de servicios públicos y solicitar las evaluaciones que considere necesarias para el ejercicio de sus funciones.

73.4. Fijar las normas de calidad a las que deben ceñirse las empresas de servicios públicos en la prestación del servicio.

73.5. Definir en qué eventos es necesario que la realización de obras, instalación y operación de equipos de las empresas de servicios públicos se someta a normas técnicas oficiales, para promover la competencia o evitar perjuicios a terceros, y pedirle al ministerio respectivo que las elabore, cuando encuentre que son necesarias.

73.6. Establecer la cuantía y condiciones de las garantías de seriedad que deben prestar quienes deseen celebrar contratos de aporte reembolsable.

73.7. Decidir los recursos que se interpongan contra sus actos, o los de otras entidades, en los casos que disponga la ley en lo que se refiere a materias de su competencia.

73.8. Resolver, a petición de cualquiera de las partes, los conflictos que surjan entre empresas, por razón de los contratos o servidumbres que existan entre ellas y que no corresponda decidir a otras autoridades administrativas. La resolución que se adopte estará sujeta al control jurisdiccional de legalidad.

73.9. Resolver, a petición de cualquiera de las partes, los conflictos que surjan entre empresas, y que no corresponda decidir a otras autoridades administrativas, ¿acerca de quién debe servir a usuarios específicos, o en qué regiones deben prestar sus servicios. La resolución que se adopte estará sujeta al control jurisdiccional de legalidad. La resolución debe atender, especialmente, al propósito de minimizar los costos en la provisión del servicio.

73.10. Dar concepto sobre la legalidad de las condiciones uniformes de los contratos de servicios públicos que se sometan a su consideración; y sobre aquellas modificaciones que puedan considerarse restrictivas de la competencia. Las comisiones podrán limitar, por vía general, la duración de los contratos que celebren las empresas de servicios públicos, para evitar que se limite la posibilidad de competencia.

73.11. Establecer fórmulas para la fijación de las tarifas de los servicios públicos, cuando ello corresponda según lo previsto en el artículo 88; y señalar cuándo hay suficiente competencia como para que la fijación de las tarifas sea libre.

73.12. Determinar para cada bien o servicio público las unidades de medida y de tiempo que deben utilizarse al definir el consumo; y definir, con bases estadísticas y de acuerdo con parámetros técnicos medibles y verificables, apropiados para cada servicio, quiénes pueden considerarse "grandes usuarios".

73.13. Ordenar que una empresa de servicios públicos se escinda en otras que tengan el mismo objeto de la que se escinde, o cuyo objeto se limite a una actividad complementaria, cuando se encuentre que la empresa que debe escindirse usa su posición dominante para impedir el desarrollo de la competencia en un mercado donde ella es posible; o que la empresa que debe escindirse otorga subsidios con el producto de uno de sus servicios que no tiene amplia competencia a otro servicio que sí la tiene; o, en general, que adopta prácticas restrictivas de la competencia.

73.14. Ordenar la fusión de empresas cuando haya estudios que demuestren que ello es indispensable para extender la cobertura y abaratar los costos para los usuarios.

**7.4.3.** Visto lo anterior y de cara a lo resuelto por el Tribunal, se advierte que el Departamento del Quindío no es responsable por la vulneración de los derechos colectivos en el asunto de la referencia, en la medida en que, como se vio, en la Vereda El Laurel del Departamento del Quindío no existe prestador del servicio de alcantarillado y por ende será a través de los mecanismos de participación en ese mercado que una empresa privada, EPQ o el mismo Municipio de Quimbaya acometan la actividad de acuerdo a los lineamientos ya expuestos. En consecuencia, se modificará el numeral quinto de la parte resolutive de la sentencia de primera instancia

---

73.15. *Determinar cuándo una empresa oficial, pública o un municipio que presta en forma directa los servicios no cumple los criterios e indicadores de eficiencia que determine y ordenar al municipio la entrega de la prestación de los servicios a un tercero.*

73.16. *Impedir que quienes captan o producen un bien que se distribuye por medio de empresas de servicios públicos adopten pactos contrarios a la libre competencia en perjuicio de los distribuidores; y exigir que en los contratos se especifiquen los diversos componentes que definen los precios y tarifas.*

73.17. *Dictar los estatutos de la comisión y su propio reglamento, y someterlos a aprobación del Gobierno Nacional.*

73.18. *Pedir al Superintendente que adelante las investigaciones e imponga las sanciones de su competencia, cuando tenga indicios de que alguna persona ha violado las normas de esta Ley.*

73.19. *Resolver consultas sobre el régimen de incompatibilidades e inhabilidades al que se refiere esta Ley.*

73.20. *Determinar, de acuerdo con la ley, cuándo se establece el régimen de libertad regulada o libertad vigilada o señalar cuándo hay lugar a la libre fijación de tarifas.*

73.21. *Señalar, de acuerdo con la ley, criterios generales sobre abuso de posición dominante en los contratos de servicios públicos, y sobre la protección de los derechos de los usuarios en lo relativo a facturación, comercialización y demás asuntos relativos a la relación de la empresa con el usuario.*

73.22. *Establecer los requisitos generales a los que deben someterse las empresas de servicios públicos para utilizar las redes existentes y acceder a las redes públicas de interconexión; así mismo, establecer las fórmulas tarifarias para cobrar por el transporte e interconexión a las redes, de acuerdo con las reglas de esta Ley.*

73.23. *Definir cuáles son, dentro de las tarifas existentes al entrar en vigencia esta Ley, los factores que se están aplicando para dar subsidios a los usuarios de los estratos inferiores, con el propósito de que esos mismos factores se destinen a financiar los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos, y cumplir así lo dispuesto en el numeral 87.3 De esta Ley.*

73.24. *Absolver consultas sobre las materias de su competencia.*

73.25. *Establecer los mecanismos indispensables para evitar concentración de la propiedad accionaria en empresas con actividades complementarias en un mismo sector o sectores afines en la prestación de cada servicio público.*

73.26. *Todas las demás que le asigne la ley y las facultades previstas en ella que no se hayan atribuido a una autoridad específica.*

*Salvo cuando esta Ley diga lo contrario en forma explícita, no se requiere autorización previa de las comisiones para adelantar ninguna actividad o contrato relacionado con los servicios públicos; ni el envío rutinario de información. Pero las comisiones, tendrán facultad selectiva de pedir información amplia, exacta, veraz y oportuna a quienes prestan los servicios públicos a los que esta Ley se refiere, inclusive si sus tarifas no están sometidas a regulación. Quienes no la proporcionen, estarán sujetos a todas las sanciones que contempla el artículo 81 de la presente Ley. En todo caso, las comisiones podrán imponer por sí mismas las sanciones del caso, cuando no se atiendan en forma adecuada sus solicitudes de información."*

*Las normas de esta Ley que se refieren a las comisiones de regulación se aplicarán si el Presidente resuelve delegar la función aludida; en caso contrario, el Presidente ejercerá las funciones que aquí se atribuyen a las comisiones." (Subrayas de la Sala).*

en el sentido de no atribuirle la trasgresión de los citados derechos a dicho Departamento.

No obstante, la Sala considera que, en virtud de los principios de coordinación y complementariedad, el Departamento del Quindío sí debe ser vinculado como parte de la solución a la problemática que ocupa la atención de la Sala y, por consiguiente, en el marco de sus competencias, dicho ente debe concurrir en la implementación definitiva para solventar la problemática del presente asunto en la forma que se verá enseguida:

**7.4.4.** Al respecto es pertinente indicar que, para la elaboración de un sistema de alcantarillado, el Municipio puede optar por las siguientes alternativas: a través de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento - PDA o por medio de los esquemas diferenciales para la prestación de los servicios públicos en zonas rurales.

**7.4.4.1.** En efecto, **respecto a los PDA**, es preciso señalar que el artículo 2.3.3.1.1.2. del Decreto 1077 de 2015, los definió así:

***“Artículo 2.3.3.1.1.2. Definición de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA). Son un conjunto de estrategias de planeación y coordinación interinstitucional formuladas y ejecutadas con el objeto de lograr la armonización integral de recursos y la implementación de esquemas eficientes y sostenibles que garanticen el acceso a agua potable y saneamiento básico, teniendo en cuenta las características locales, la capacidad institucional de las entidades territoriales, las personas prestadoras de los servicios públicos, las comunidades organizadas y, la implementación efectiva de esquemas de regionalización y asociativos comunitarios.”***

A su vez, el artículo 2.3.3.1.4.1. determinó que los siguientes eran los requisitos para la participación en los PDA por parte de los Departamentos y Municipios:

***“Artículo 2.3.3.1.4.1. Requisitos para la participación en los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA). Para participar de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA), que se señalan a continuación, los diferentes participantes deberán cumplir los siguientes requisitos:***

**1. Los departamentos. Los departamentos deberán suscribir un convenio con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través del cual se comprometen a:**

—



1.1. Adoptar los lineamientos, principios y objetivos sectoriales de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA).

1.2. Implementar el instrumento para el manejo de recursos y aportar recursos para contribuir al cierre financiero en el marco de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA).

1.3. Tomar las medidas que se requieran para facilitar la implementación y garantizar la ejecución de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA) y realizar el seguimiento al gestor, cuando este sea una empresa de servicios públicos.

1.4. Efectuar las gestiones que resulten pertinentes, ante las autoridades municipales y fuerzas vivas del mismo, para su participación en los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA).

**2. Los municipios y distritos.** Para que un municipio o distrito participe en los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA) debe cumplir con los siguientes requisitos:

2.1. Celebrar un convenio interadministrativo de cooperación con el gestor y el departamento, mediante el cual se compromete a:

a) Adoptar los lineamientos, principios y objetivos sectoriales de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA) en concordancia con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y el presente capítulo.

b) Implementar el instrumento para el manejo de recursos.

c) Aportar recursos para contribuir al cierre financiero en el marco de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA).

d) Implementar el esquema para el aseguramiento de la prestación de los servicios que se defina en desarrollo del mismo.

e) Tomar las decisiones que resulten necesarias en relación con la infraestructura y los bienes afectos a la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico de su propiedad.

2.2. Autorizar el giro directo de los recursos comprometidos en virtud de este artículo al respectivo instrumento para el manejo de los recursos.

*El Comité Directivo determinará si para efectos de su participación en los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA) el municipio o distrito puede prescindir de los requisitos previstos en los literales b y c del numeral 2.1 y el numeral 2.2. de este artículo, de acuerdo con lo previsto en el Manual Operativo del que trata el artículo 2.3.3.1.5.2 del presente capítulo. En estos casos, previo a la firma del convenio, el Comité Directivo aprobará la vinculación del municipio.*

**3. Las autoridades ambientales.** *Las autoridades ambientales con jurisdicción en los municipios y distritos ubicados en el territorio del respectivo departamento,*



podrán participar en los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA). Para ello deberán suscribir un convenio con el departamento respectivo, precisando las actividades que se comprometen a desarrollar, los recursos que destinarán para cumplir con los compromisos adquiridos, así como los demás aspectos necesarios para asegurar una adecuada articulación de la autoridad ambiental con el Plan Departamental y sus estructuras operativas.

Las autoridades ambientales que hayan suscrito con los respectivos departamentos el Convenio Marco de Vinculación a los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA), se entenderán participantes de los Planes Departamentales, durante el tiempo que el convenio permanezca vigente.

**Parágrafo 1°.** Se entenderán participantes de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA) los departamentos que suscribieron el convenio de cooperación técnica; asimismo se entenderán participantes de los PDA los municipios y distritos que a la entrada en vigencia del presente decreto suscribieron el Convenio de Cooperación y Apoyo Financiero con el departamento y el Gestor.

**Parágrafo 2°.** Podrán participar, las personas jurídicas de derecho público, privado o mixto, que aporten recursos financieros o técnicos o humanos, previa aprobación del Comité Directivo.” (Subrayas de la Sala).

A su vez, el numeral 11 del artículo 2.3.3.1.2.3. *ibidem* contempló que los Distritos y Municipios podrán presentar sus proyectos ante el mecanismo nacional o departamental de viabilización proyectos para el estudio de su financiación:

**“Artículo 2.3.3.1.2.3. Funciones del Gestor.** Son funciones del Gestor:

(...)

11. Apoyar al departamento en la planeación y priorización de inversiones del sector agua potable y saneamiento básico; realizar la estructuración y presentación de los proyectos a través de los mecanismos de viabilización, así como, las correcciones o modificaciones necesarias de los mismos. No obstante, lo anterior, los municipios y distritos podrán presentar los proyectos ante el mecanismo nacional o departamental de viabilización de proyectos.” (Subrayas de la Sala).

**7.4.4.1.1.** En cuanto al mecanismo departamental para la viabilización de proyectos, el artículo 2.3.3.2.1.2. *ibidem* y el numeral 6.1. del artículo 2.3.3.2.1.6. *ibidem* indicaron que los Municipios podrán presentar, entre otros, proyectos para la construcción, ampliación y rehabilitación de los sistemas de alcantarillado, con el fin de que sean financiados con los recursos del Departamento.

Las normas en contexto prevén:



**“Artículo 2.3.3.2.1.2. Mecanismo departamental de viabilización de proyectos.** A través del Mecanismo Departamental de Viabilización de Proyectos se evaluarán y viabilizarán aquellos proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico que han sido priorizados en el marco de los Planes Departamentales de Agua y de los demás programas regionales para el manejo de agua potable y saneamiento básico de que trata el Artículo primero del presente capítulo y cuya financiación no incorpore recursos provenientes de la Nación.”

**“Artículo 2.3.3.2.1.6. Proyectos A Presentar Al Comité Técnico Para Su Viabilización.** A través del Mecanismo de Viabilización Departamental, se presentarán para su viabilización y de acuerdo a los usos que para cada fuente de recursos establezcan la ley, decretos, Resoluciones o Acuerdos, los proyectos orientados a:

6.1. Construcción, ampliación, rehabilitación de sistemas de acueducto, alcantarillado sanitario y pluvial, y aseo.” (Subrayas de la Sala).

Para la aprobación y financiación de dichos proyectos, éstos deberán cumplir con los requisitos definidos para su inclusión en el banco de proyectos del correspondiente PDA. Asimismo, se deberán acreditar las exigencias contempladas en la “*Guía Para la presentación, viabilización y aprobación de proyectos ante el Mecanismo Departamental de Evaluación y Viabilización de proyectos*”, que fue emitida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en la Resolución 672 de 2015.

Y finalmente, en los artículos 2.3.3.2.3.11., 2.3.3.2.3.12. y 2.3.3.2.3.13. se determinaron los procedimientos para la evaluación, viabilización y aprobación de los proyectos por parte del citado Mecanismo Departamental, siendo éstos:

**“Artículo 2.3.3.2.3.11. Procedimiento y plazos de evaluación, viabilización y aprobación.** Para la evaluación, viabilización y aprobación de los proyectos de agua potable y saneamiento básico presentados en el marco del presente decreto, se atenderá el siguiente procedimiento:

11.1. Una vez formulado el proyecto por los entes territoriales, el mismo deberá ser radicado para su evaluación ante la Secretaría Técnica del Mecanismo Departamental de Viabilización de Proyectos.

11.2. El Gestor incorporará el respectivo proyecto al Plan de Acción del Municipio.

11.3. El Comité Técnico Departamental de Proyectos asignará un evaluador quien deberá emitir revisión técnica en un plazo no mayor de diez (10) días hábiles.

11.4. Una vez el proyecto cuente con revisión técnica favorable del evaluador, se convocará al Comité Técnico Departamental de Proyectos para que sesione en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles. En dicha sesión el Evaluador designado sustentará el respectivo proyecto, y el Comité emitirá un concepto recomendando o no la viabilización del mismo.

11.5. Una vez el Comité emita la recomendación con el respectivo concepto técnico, el Gobernador mediante oficio dará a conocer a la entidad territorial correspondiente y al Gestor la decisión de viabilidad o no del proyecto, acorde con la carta de Viabilización modelo prevista en la Guía de que trata el artículo 2.3.3.2.4.14 del presente capítulo.

11.6. El valor final del proyecto corresponderá al consignado en la carta de viabilización.

11.7. Igualmente se remitirá la carta de viabilización con su respectivo concepto al Comité Directivo del Programa Agua para la Prosperidad - Plan Departamental de Agua, al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y al Gestor a fin de que éste último de inicio al trámite de contratación en los términos previstos por el artículo 2.3.3.2.4.15 del capítulo 1 del título 3 de este Libro o la norma que lo sustituya o derogue y para que se le comunique a la entidad responsable de la administración de los recursos, para que expida los respectivos Certificados de Disponibilidad de Recursos – CDR, que permitan dar inicio a los procesos de contratación.” (Subrayas de la Sala).

**“Artículo 2.3.3.2.3.12. Evaluación de proyectos.** La evaluación de los proyectos regionales presentados, se llevará a cabo por el personal profesional contratado o vinculado por el Mecanismo Departamental de Viabilización de Proyectos del respectivo departamento, de que trata el artículo 2.3.3.2.1.3. del presente capítulo, el cual contará como mínimo con los perfiles que se definan en la guía de que trata el artículo 2.3.3.2.4.14 del presente capítulo.

En todo caso no podrán realizar la evaluación de proyectos aquellas personas jurídicas y naturales que hayan participado en la formulación, diseño o planificación de los proyectos.

Así mismo, no podrán realizar la ejecución, construcción o interventoría de los proyectos aquellas personas jurídicas o naturales que participaron en las actividades de evaluación y viabilización del mismo, con capacidad de voto.

**Parágrafo primero.** Los profesionales del equipo evaluador podrán ser funcionarios o contratistas.

**Parágrafo segundo.** Los costos del Mecanismo Departamental de Evaluación de Proyectos podrán ser asumidos con cargo a recursos propios del Departamento o del SGP del Departamento (Sector Agua Potable y Saneamiento Básico), con previa aprobación del Comité Directivo del PAP - PDA, y acorde con las directrices que para tal efecto defina el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.”

**“Artículo 2.3.3.2.3.13. Requisitos de viabilización.** Los proyectos de agua potable y saneamiento básico que presenten las entidades territoriales y el Gestor en el marco del presente decreto podrán declararse viables por parte del Mecanismo Departamental de Viabilización de Proyectos, una vez se hayan cumplido los requisitos y documentos de presentación, el Comité Técnico Departamental haya emitido el respectivo concepto de viabilidad y se cuente con los recursos disponibles para su financiación.” (Subrayas de la Sala).

**7.4.4.1.2.** Frente al mecanismo para la financiación de proyectos por parte de la Nación, en la Resolución 661 de 2019 se establecieron los requisitos para esos fines. El artículo 1º *ibidem* se dispuso:



**“Artículo 1o. Objeto.** Por medio de la presente Resolución se establece el mecanismo y los requisitos para la presentación, viabilización, reformulación y expedición de conceptos técnicos para los proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico que sean presentados por las entidades territoriales que soliciten apoyo financiero de la Nación y se adoptan las guías para presentación y evaluación de proyectos de agua potable y saneamiento básico.”

Además, el artículo 9 *ibidem* señaló que la financiación de dichos proyectos por parte de la Nación, entre otros, podrá ser solicitada por los Departamentos, Municipios o el Gestor del PDA; veamos:

**“Artículo 9o. Presentación de proyectos.** Para efectos de la presente resolución, podrán presentar proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico como entidad formuladora responsable del proyecto los Departamentos, Municipios y Distritos.

En los casos en que sea el Gestor de los Planes Departamentales de Agua, El Operador o Persona Prestadora de los Servicios, o cualquier entidad diferente al municipio o distrito beneficiado quien realice el trámite para que se surta el proceso de evaluación y viabilización del proyecto, deberá estar avalado por el (los) municipio(s) o distrito(s) beneficiario(s) del mismo como solicitante del apoyo financiero de la nación.

*El procedimiento para la presentación y evaluación de proyectos se presentarán en el artículo 13 de la presente resolución.”* (Subrayas de la Sala).

Ahora, para la presentación de los aludidos proyectos ante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, se deben cumplir con los requisitos dispuestos en el artículo 13 *ibidem*, siendo estos los que se transcriben enseguida:

**“Artículo 13. Requisitos para la presentación de proyectos.** Los proyectos que presenten las entidades, deberán hacer parte de las políticas y/o de los programas implementados o que implemente la Nación para el sector de agua potable y saneamiento básico, en concordancia con la normativa aplicable al sector. La entidad solicitante deberá presentar la totalidad de los documentos exigidos en la presente resolución en los formatos establecidos en la Guía de Presentación de Proyectos de Agua Potable y Saneamiento Básico contenida en Anexo número 1 de la presente y cumplir los siguientes requisitos:

**13.1. Documentales:** Los proyectos deberán ser radicados con la totalidad de la documentación que se relaciona en la Guía de presentación de proyectos de agua potable y saneamiento básico, organizados en carpetas tamaño oficio, debidamente foliadas.

**13.2. Legales:** Los proyectos deberán estar acompañados de los permisos que exijan las autoridades competentes, de acuerdo con la naturaleza del proyecto. Para el caso de proyectos que se presenten a evaluación por etapas, la entidad solicitante presentará los documentos de soporte siguiendo la Guía de



*Presentación de Proyectos de Agua Potable y Saneamiento Básico contenida en Anexo número 1 de la presente resolución.*

*Para el caso de conceptos favorables (sin plan financiero definido o conceptos para mitigación de riesgo o situación de desastre), el requisito establecido en el numeral de la Guía 2.2.3. (Permiso para el uso, la ocupación y la intervención temporal de la infraestructura vial carretera concesionada y férrea), no será exigido. En todo caso una vez se cuente con la(s) fuente(s) de financiación del proyecto, previo a la emisión del concepto de viabilidad, se deberán verificar los requisitos, de conformidad con lo establecido en la Guía de presentación de proyectos de agua potable y saneamiento básico.*

*En cuanto al numeral de la Guía 2.2.5.2. (Consulta Previa) este podrá encontrarse en trámite únicamente en los casos de proyectos que surjan como consecuencia de una situación de desastre o de emergencia. En tal caso, se deberá indicar el estado actual del trámite y adjuntar copia del documento mediante el cual se solicitó la consulta, debidamente radicado ante la autoridad correspondiente.*

**13.3. Institucionales:** *Los proyectos deberán incluir los aspectos señalados en la Guía de presentación de proyectos de agua potable y saneamiento básico, incluyendo el esquema organizacional, el diagnóstico de la entidad prestadora de los servicios de acueducto, alcantarillado y/o aseo, aspectos de fortalecimiento institucional y la acreditación de pago de subsidios al prestador.*

**13.4. Técnicos:** *Los proyectos de acueducto, alcantarillado y aseo tanto para la zona rural como urbana, presentados por las entidades territoriales deberán contar con estudios y diseños de conformidad con lo establecido en el Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (RAS) que aplique, contenido en las Resoluciones números 0330 de 2017, 501 de 2017 y 844 de 2018 o las normas que la modifiquen, adicionen, aclaren o sustituyan, con la correspondiente aprobación de quien realizó la interventoría o supervisión técnica de los mismos y de la Entidad contratante de los diseños, exceptuando los proyectos de pre-inversión que deberán presentar de forma explícita dentro del alcance de sus términos de referencia la realización de los estudios y diseños siguiendo lo establecido en el Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (RAS) que le aplique o las normas que la modifiquen, adicionen, aclaren o sustituyan.*

*En el caso de los proyectos rurales, enmarcados en la Resolución números 844 de 2018 y 501 de 2017 o las normas que la modifiquen, adicionen, denominados como abastos, puntos de suministro y soluciones individuales, deberán seguirse los requisitos técnicos establecidos en esta Resolución en cuanto a población, dotaciones para consumo humano y subsistencia de la familia rural, incluyendo los entornos. Así mismo, se debe tener en cuenta la evidencia sobre el proceso de planeación realizada para este tipo de proyectos, iniciando por la etapa de “Perfil de proyecto” y evidencia sobre todo el proceso de participación de las comunidades a beneficiar en la zona de actuación.*

*Cuando los proyectos presentados al mecanismo de viabilización hagan parte de un proyecto regional o de uno de mayor extensión para cuyo funcionamiento dependa de la funcionalidad de las etapas precedentes, el(los) representante(s) legal(es) de la(s) entidad(es) responsable(s) del proyecto, deberá(n) certificar que las etapas anteriores se encuentran funcionando adecuadamente. Si la(s) etapa(s) anterior(es) se encuentran en construcción a la fecha de presentación del proyecto, la certificación deberá indicar el estado de avance de la*



*construcción y la fecha programada de terminación y puesta en funcionamiento de la misma, debidamente avalados por la Interventoría de la Obra.*

*Las entidades territoriales contratantes responsables de las consultorías de diseño deberán, desde la fecha de publicación de la presente resolución, adjuntar una copia de la póliza de calidad vigente de los diseños, debidamente constituida por el Consultor Responsable de los Diseños, que ampare el diseño presentado como mínimo un (1) año más, posterior a la fecha de su radicación en el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, manteniendo como asegurado o beneficiario a la Entidad Responsable del proyecto.*

**13.5. Financieros:** *Los proyectos deberán incluir los aspectos señalados en la Guía de presentación de proyectos de agua potable y saneamiento básico, incluyendo el presupuesto detallado del proyecto, los soportes presupuestales de las fuentes de financiación y el plan financiero. La información contenida respecto de Análisis de Precios Unitarios y precios será en todo caso responsabilidad de la entidad formuladora.*

**13.6. Ambientales:** *Con excepción de los proyectos de pre-inversión, para la presentación de los proyectos ante el mecanismo de viabilización de proyectos estos deberán contar con los actos administrativos expedidos por la autoridad ambiental competente correspondientes a licencias ambientales, concesión de aguas y/o permisos de exploración o prospección de aguas subterráneas, Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos, permiso de vertimientos, permiso de ocupación de cauce, autorización de canteras para la provisión de materiales, autorización de escombreras para la disposición del material sobrante (según corresponda), de conformidad con la normatividad vigente.*

*Para los demás permisos deberán presentar como mínimo soporte de radicado de solicitud ante la entidad y/o autoridad competente. En el caso de los proyectos de pre- inversión, estos deberán presentar de forma explícita dentro del alcance de sus términos de referencia que deberán cumplir con las necesidades de estudios y diseños para la obtención de licencias y permisos requeridos por el proyecto, según autoridad ambiental competente, por parte de la Entidad formuladora.*

*Para el caso de conceptos favorables (sin financiación o para proyectos de pre-inversión e inversión en rehabilitación, reconstrucción, prevención y/o mitigación de riesgos de los sistemas de acueducto, alcantarillado y/o aseo, menores a 450 SMMLV), este requisito podrá encontrarse en trámite ante la respectiva autoridad ambiental. En tal caso se deberá indicar el estado actual del trámite y adjuntar copia del documento mediante el cual se solicita el permiso o licencia, debidamente radicado ante la autoridad correspondiente. En todo caso una vez se cuente con la(s) fuente(s) de financiación del proyecto, previo a la emisión del concepto de viabilidad, se deberá contar con el acto administrativo de la autoridad ambiental competente que lo otorgue.*

*Para el caso de proyectos presentados para el proceso de evaluación por etapas, los requisitos de permisos de ocupación de cauce, licencias ambientales, autorizaciones de canteras para la provisión de materiales y autorizaciones de escombreras para la disposición del material sobrante (según corresponda), podrán encontrarse en trámite ante la respectiva autoridad ambiental. En tal caso se deberá indicar el estado actual del trámite y adjuntar copia del documento mediante el cual se solicita el permiso o licencia, debidamente radicado ante la autoridad correspondiente. En todo caso una vez se cuente con la(s) fuente(s) de financiación del proyecto, previo a la emisión del concepto de viabilidad, se*



deberá contar con el acto administrativo de la autoridad ambiental competente que lo otorgue.

En cualquiera de los casos mencionados, cuando la financiación del proyecto sea otorgada por una entidad diferente al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, este no se hará responsable por el cumplimiento de los requisitos ambientales normativos.

**13.7. Prediales:** Con excepción de los proyectos de pre-inversión, y de los proyectos que incluyan la adquisición de predios y el pago de los derechos de servidumbre conforme lo establecido en los numerales 22 y 23 del numeral 10.1 del artículo 10 de la presente resolución, los demás proyectos deben contar con los predios, permisos de paso y/o servidumbres prediales según corresponda y dicha documentación deberá ser anexada al proyecto en su presentación de acuerdo con lo estipulado en la guía de presentación de proyectos de agua potable y saneamiento básico, incluyendo la certificación de propiedad de los predios (certificado de libertad y tradición a nombre del municipio y/o del prestador en el caso de que el municipio sea accionista mayoritario de la empresa prestadora para lo cual se deberá garantizar que la infraestructura será propiedad del municipio) y las servidumbres necesarias para su ejecución. En el caso de los proyectos de pre-inversión, estos deberán presentar de forma explícita dentro del alcance de sus términos de referencia el grado de acompañamiento requerido por la Entidad formuladora para la obtención de los predios y/o servidumbres definidas dentro del diseño.

**Parágrafo.** Las Entidades Formuladoras podrán presentar los proyectos de agua y saneamiento básico de forma digital previa reglamentación del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio.” (Subrayas de la Sala)

Asimismo, en el Capítulo V *ibidem* se reguló el procedimiento para la evaluación y viabilización de la propuesta por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

**7.4.4.2.** De otro lado, los **esquemas diferenciales para la prestación del servicio de alcantarillado en zonas rurales** se encuentran regulados en el Decreto 1898 de 2016, que adicionó dicha materia al Decreto 1077 de 2015.

En efecto, el artículo 2.3.7.1.1.1. *ibídem*, prevé:

**“Artículo 2.3.7.1.1.1. Objeto.** El presente capítulo tiene por objeto definir esquemas diferenciales para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, y para el aprovisionamiento de agua para consumo humano y doméstico y de saneamiento básico en zonas rurales del territorio nacional, en armonía con las disposiciones de ordenamiento territorial aplicables al suelo rural, acorde con lo dispuesto en los artículos 14 y 33 de la Ley 388 de 1997 o aquellas disposiciones de ordenamiento del suelo rural que las modifiquen, adicionen o sustituyan” (Subrayas de la Sala).

En esa línea, el numeral 8 del artículo 2.3.7.1.1.3. y el artículo 2.3.7.1.3.3. de esa misma norma indicaron que las soluciones para el manejo de aguas residuales domésticas en zonas rurales incluirán las instalaciones sanitarias. Las disposiciones en comento son del siguiente tenor:

**“Artículo 2.3.7.1.1.3. Definiciones.** Para efectos del presente capítulo se adoptan las siguientes definiciones.

(...)

8. Instalaciones sanitarias. Estructuras o elementos que sirven para evacuar las excretas o las aguas residuales domésticas y para la higiene personal.” (Subrayas de la Sala)

**“Artículo 2.3.7.1.3.3. Soluciones alternativas para el manejo de aguas residuales domésticas.** Las soluciones para el manejo de aguas residuales domésticas en zonas rurales incluirán las instalaciones sanitarias. Las soluciones individuales de saneamiento básico para viviendas dispersas localizadas en áreas rurales se regularán por lo dispuesto en el artículo 99 de la Ley 1753 de 2015.”

Por su parte, el artículo 37 de la Resolución No. 844 del 8 de noviembre de 2018, al reglamentar el Decreto 1898 de 2016, previó los siguientes tipos para la recolección, transporte y tratamiento de aguas residuales domésticas:

**“Artículo 37. Tipos de sistemas para la recolección, transporte y tratamiento de aguas residuales domésticas.** Los sistemas que pueden implementarse para la recolección, transporte y tratamiento de las aguas residuales domésticas corresponden a los siguientes tipos:

1. *Sistemas centralizados para el servicio público de alcantarillado que a su vez, comprenden los componentes de:*

- a) *Recolección y evacuación de aguas residuales domésticas.*
- b) *Tratamiento de aguas residuales.*
- c) *Disposición de las aguas residuales tratadas.*

2. *Soluciones individuales de saneamiento.”*

Mientras que el artículo 38 *ibídem* dispuso:

**“Artículo 38. Selección de alternativas en recolección, transporte y tratamiento de aguas residuales domésticas.** La selección de un sistema centralizado o de una solución individual de saneamiento para la recolección, transporte y tratamiento de aguas residuales domésticas generadas en zonas rurales, dependerá de la dispersión de las viviendas, las condiciones geográficas y topográficas y la disponibilidad de agua para el diseño de sistemas con arrastre. Se permite incluso la combinación de diferentes opciones tecnológicas que

permitan una adecuada administración, operación y mantenimiento. Cualquier alternativa seleccionada deberá cumplir las normas ambientales vigentes.  
(Subrayas de la Sala)

Entre tanto, sobre las redes de alcantarillado el artículo 41 *ibídem* expresó:

**“Artículo 41. Redes de alcantarillado en zonas rurales.** Los sistemas de redes de alcantarillado en zonas rurales, deberán diseñarse para la recolección y evacuación de aguas residuales domésticas exclusivamente, teniendo en cuenta lo siguiente:

1. No se permiten los alcantarillados combinados. Se podrá considerar un caudal de contribuciones de aguas lluvias por conexiones erradas de acuerdo con el artículo 134 de la Resolución número 330 de 2017 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o la norma que la modifique, adicione o sustituya. Se debe impedir que los caudales pluviales ingresen al sistema de alcantarillado.

2. Se identificarán puntos críticos en los que el sistema centralizado de alcantarillado debe incluir infraestructuras adicionales para evitar el arrastre de sólidos, tales como trampas de grasas o cárcamos.

3. Para la selección de alternativas tecnológicas en sistemas centralizados de alcantarillado, deberá tenerse en cuenta la opción tecnológica más adecuada según las condiciones particulares de la zona de actuación, eligiendo entre redes convencionales y no convencionales.

4. Los alcantarillados simplificados deben ajustarse a lo dispuesto en el artículo 145 de la Resolución número 330 de 2017 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o la norma que lo modifique, adicione o sustituya y además considerar el diseño con pendientes favorables para autolimpieza.

5. Los alcantarillados condominiales deben ajustarse a lo dispuesto en el artículo 146 de la Resolución número 330 de 2017 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o la norma que la modifique, adicione o sustituya y además considerar lo siguiente:

a) Se debe contar con la aprobación expresa de los propietarios de los predios en los que se ubicarán las redes.

b) La red condominial se extiende hasta la caja de inspección de cada vivienda.

6. Los alcantarillados Sin Arrastre de Sólidos (ASAS), deben ajustarse a lo dispuesto en el artículo 147 de la Resolución número 330 de 2017 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o la norma que la modifique, adicione o sustituya y además considerar lo siguiente:

a) Se debe asegurar que los tanques interceptores de sólidos cuenten con facilidad de acceso para labores de limpieza y mantenimiento.

b) Se debe definir la periodicidad y el mecanismo de retiro y disposición de los sólidos.

c) Se debe asegurar la disponibilidad de equipos para el mantenimiento en sitio de los tanques interceptores.



**Parágrafo 1.** Las aguas lluvias se deben manejar con drenajes superficiales y obras de urbanismo. Este tipo de intervenciones no hacen parte del servicio de alcantarillado.

**Parágrafo 2.** Las aguas residuales no domésticas podrán ser incorporadas al sistema de alcantarillado solo si cumplen con lo establecido en la Resolución número 631 de 2015 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o la norma que la modifique, adicione o sustituya, con respecto a los límites máximos permisibles de vertimiento puntuales a los sistemas de alcantarillado público.”

Ahora, para la ejecución de los esquemas diferenciales para la prestación del servicio de alcantarillado, los lineamientos a aplicar son los establecidos en el artículo 8 de la mencionada Resolución; veamos:

**“Artículo 8. Gestión de proyectos de esquemas diferenciales en zonas rurales.** Los proyectos de agua y saneamiento básico de que trata esta Resolución deberán tener las siguientes etapas, que incluyen fases para la organización secuencial de los proyectos:

1. Perfil del proyecto
2. Planeación
3. Construcción y puesta en marcha  
Administración, operación y mantenimiento (...)

Para un mejor entendimiento, se explicará al detalle cada una de las aludidas etapas:

#### A) Perfil del proyecto

Normas que contemplan la etapa	Responsable	Objetivo
Artículos 9 y 10 de la Resolución No. 0844 de 2018	Entidad pública que promueva el proyecto, para el caso, el ente territorial.	Luego de reunir la información requerida en el artículo 9 <i>ibidem</i> , se debe tener certeza sobre los problemas de saneamiento y se debe identificar, preliminarmente, el esquema diferencial a desarrollar en un posible proyecto y las propuestas de solución.

Es necesario indicar que el artículo 9 *ibidem*, señaló que en dicha fase se debía reunir la siguiente información:

**“Artículo 9o. Formulación del perfil de proyecto.** Las entidades públicas y/o privadas que promuevan inversiones del sector de agua potable y saneamiento



*básico en zonas rurales, deberán formular perfiles de proyecto con información suficiente en la que se identifique, la posible zona de actuación, las condiciones particulares de dicha zona, y posibles soluciones identificando el esquema diferencial aplicable. Para ello, cada perfil de proyecto deberá contener, como mínimo, la siguiente información para su zona de influencia:*

*a) Identificación del uso y clasificación del suelo rural: cabeceras de corregimientos, centros poblados rurales, parcelaciones campestres, u otros núcleos de población aunque no hayan sido incluidos en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) o Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT), u otras viviendas dispersas.*

*b) Número de viviendas y entornos, y descripción del área en que habita la comunidad, con datos estimados o aproximados si no existen datos precisos.*

*c) Información, cualitativa o cuantitativa, sobre alertas sanitarias o incidencia de enfermedades asociadas al agua o al saneamiento básico en la localidad.*

*d) Identificación de los sistemas de agua o saneamiento básico que ya existan en la comunidad, cualquiera que sea su estado de operación actual.*

*e) Identificación de personas prestadoras de los servicios de acueducto, alcantarillado y/o aseo que atiendan zonas urbanas o rurales próximas a la comunidad y posible disponibilidad para abastecerla.*

*f) Identificación preliminar de posibles fuentes abastecedoras.*

*g) Antecedentes y alertas asociadas a amenazas y vulnerabilidades en la localidad.*

*h) Para los proyectos de aseo, identificar los componentes del servicio público de aseo que se están prestando en la localidad.*

*El perfil de proyecto deberá contener las siguientes conclusiones:*

*1. La descripción de los problemas de agua y saneamiento de la posible zona de actuación.*

*2. La identificación preliminar del esquema diferencial a implementar en un posible proyecto, y propuestas de solución, de acuerdo con el artículo 6o de la presente Resolución.*

**Parágrafo.** *Los municipios y distritos, acorde con su responsabilidad de atender las necesidades básicas y el aseguramiento de los servicios de agua y saneamiento básico, identificarán y priorizarán las inversiones para mejorar el acceso a estos servicios en las zonas rurales de jurisdicción, de acuerdo con los perfiles de proyecto definidos en este artículo.*

*Cuando no se cuente con información de fuentes oficiales para elaborar un perfil de proyecto, el respectivo municipio o distrito deberá recopilar información, con sustento en otras fuentes secundarias confiables o mediante visita de campo.”*

## **B) Etapa de planeación**



Norma que contempla la etapa	Responsable	Objetivo
Artículos 11 a 17 de la Resolución No. 0844 de 2018	Entidad pública encargada del proyecto	Determinar acciones para una adecuada formulación del proyecto de esquemas diferenciales.

Ahora, el artículo 11 *ibidem* determinó que, a su vez, la etapa de planeación se dividía en las fases de preparación, verificación en campo, diagnóstico integral e identificación de alternativas tecnológicas. La norma en contexto dispuso:

**“Artículo 11. Fases de la etapa de planeación.** La planeación de proyectos de agua para consumo humano y doméstico -con volumen para subsistencia de la familia rural cuando aplique- o de saneamiento básico, incluye acciones orientadas a una adecuada formulación de proyecto de acuerdo con los esquemas diferenciales aplicables para cada servicio, organizadas secuencialmente para facilitar la toma de decisiones, con observancia de los principios orientadores del artículo 4o de esta resolución.

Las fases a seguir en la etapa de planeación son:

1. Preparación
2. Verificación en campo
3. Diagnóstico Integral
4. Identificación de alternativas tecnológicas
5. Selección participativa de alternativas
6. Estudios y diseños.

El director del equipo técnico de la etapa de planeación debe ser ingeniero civil, o ambiental, o sanitario, con mínimo tres (3) años de experiencia general y experiencia específica en dos (2) proyectos de agua y saneamiento básico.

Los profesionales en ciencias sociales que participen en el equipo técnico, deben contar con experiencia específica en mínimo dos (2) proyectos rurales.

El equipo técnico mínimo para la fase de verificación en campo estará conformado por:

- a) Un (1) ingeniero civil, o ambiental, o sanitario.
- b) Un (1) profesional en áreas sociales encargado de los aspectos socioeconómicos y culturales.
- c) Un (1) topógrafo.
- d) Un (1) geotecnista.



e) Un (1) interventor o supervisor, que represente los intereses del financiador del proyecto.

f) El responsable de proyecto deberá convocar a delegados de la comunidad que puedan suministrar información útil para el proyecto, como miembros de la Junta de Acción Comunal (JAC) o comunidad organizada, fontaneros locales u otras personas que conozcan la zona.

*Dependiendo de la escala, complejidad y naturaleza del proyecto, el director del equipo técnico definirá la participación de otros profesionales con competencias específicas.” (Subrayas de la Sala).*

En ese orden, en la fase de preparación se debe recopilar la información necesaria para precisar o complementar el perfil de la obra requerida y establecer condiciones territoriales que pueden tener impacto en las fases posteriores del proyecto (artículo 12 *ibidem*); verificación en campo, allí se debe efectuar una caracterización geográfica, técnica y predial y de las comunidades, así como la identificación de las empresas que pueden prestar el servicio en la zona, la identificación de los potenciales cuerpos receptores y sus objetivos de calidad y de riesgos que puedan afectar el proyecto (artículo 13 *ibidem*); diagnóstico integral que busque que se identifiquen las razones socioeconómicas que justifiquen el esquema diferencial aplicable, los componentes del proyecto, las fuentes receptoras de las agua residuales con sus atributos, la identificación de los cuerpos de agua de alta vulnerabilidad y los problemas asociados a la evacuación y disposición final de residuos líquidos y de puntos de vertimientos (artículo 14 *ibidem*); en la identificación de alternativas tecnológicas se deben establecer las diferentes herramientas que permitan construir, operar y mantener al proyecto, cumpliendo con las normas vigentes (artículo 15 *ibidem*); para la selección participativa de alternativas el responsable del proyecto debe seleccionar la alternativa tecnológica más favorable para la zona de actuación (artículo 16 *ibidem*); y en la fase de estudios y diseños se determinó que se debe tener en cuenta lo dispuesto en las fases previas en relación con la alternativa seleccionada y se advirtió que el responsable del proyecto únicamente puede iniciar sus estudios y diseños luego de la suscripción del acta de aceptación de la comunidad (artículo 17 *ibidem*).

### C) Etapa de construcción y puesta en marcha

Norma que contempla la etapa	Responsable	Objetivo



Artículo 18 a 21 de la Resolución No. 0844 de 2018	Entidad pública encargada del proyecto	Dicha etapa comprende las actividades requeridas para la construcción y entrega de las obras, con base en los estudios y diseños.
--	--	---

Entre tanto, de conformidad con el artículo 18 *ibidem*, la etapa de construcción y puesta en marcha, a su vez, comprende las fases de alistamiento y construcción, de ejecución de obras y puesta en marcha y entrega de la infraestructura. La norma en cuestión dispone:

**“Artículo 18. Etapa de construcción y puesta en marcha.** Comprende las actividades requeridas para la construcción y entrega de obras, con sustento en los estudios y diseños, en las siguientes fases:

1. Alistamiento de la construcción.
2. Ejecución de obras.
3. Puesta en marcha y entrega de la infraestructura.” (Subrayas de la Sala).

En ese orden, la fase de alistamiento tiene por finalidad revisar el cumplimiento de los requisitos de la obra, previo a la construcción, así como definir los presupuestos y cronogramas para su entrega y formular los pliegos de condiciones para la contratación cuando ello se requiera de acuerdo con la fuente de financiación (artículo 19 *ibidem*); la ejecución de la obra debe ser efectuada por parte del contratista, asegurando la participación de las comunidades en el seguimiento y veeduría de la misma (artículo 20 *ibidem*) y, por último, la puesta en marcha y entrega de la infraestructura, que prevé que el contratista deba observar los artículos 233, 234, 235, 236, 237 y 238 de la Resolución 330 de 2017; así como aportar la documentación sobre los aspectos detallados de que tratan los artículos 27, 240 y 241 *ibidem* (artículo 21 de la Resolución 844 de 2018).

**7.4.5.** Teniendo en cuenta lo expuesto es menester modificar el numeral sexto de la sentencia recurrida, toda vez que para su imposición el Tribunal no atendió a criterios de suficiencia y adecuación. En efecto, en el primero de los anotados conceptos, esto es, de suficiencia hace referencia a la aptitud de la medida, es decir, si con tal consideración se alcanza el fin último, a saber, la protección de los derechos conculcados en un término razonable; o en otras palabras, se busca establecer si la orden es efectiva y el plazo otorgado es proporcional para proteger los derechos vulnerados.



Mientras que, en el de adecuación, lo que debe verificarse es si un determinado supuesto de hecho se subsume en la consecuencia prevista en el ordenamiento jurídico para esos efectos.

De ahí que resulte necesario ajustar el citado mandato, en tanto el *a quo* ordenó la realización del proyecto sugerido por el perito que rindió la experticia en el trámite de instancia, pese a que, como se vio, el anotado plan debe ser elaborado con base en las normas del PDA o de los Esquemas Diferenciales para la prestación del servicio público. En otras palabras, el orden jurídico ya había provisto los mecanismos de solución a esta precisa controversia, por lo que resultaba innecesaria la práctica de la pericia.

En ese orden, se dispondrá que, dentro del término de treinta (30) días contados a partir de la notificación de esta providencia, el Municipio de Quimbaya defina si optará por realizar el proyecto que permita la prestación del servicio de alcantarillado en la Vereda El Laurel a través del PDA o con base en los esquemas diferenciales.

**7.4.5.1.** En caso de que decida acudir al PDA, dentro de los seis (6) meses siguientes al vencimiento del anterior plazo, el citado ente, en colaboración con el Departamento del Quindío y de la Corporación Autónoma Regional del Quindío, dentro del ámbito de sus competencias, deberán elaborar un proyecto que cumpla con los requisitos definidos por el ordenamiento jurídico para esos efectos.

Dentro de ese mismo término, el citado proyecto deberá ser presentado ante la dependencia encargada del PDA del Departamento del Quindío y del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, para que evalúen su aprobación y financiación.

En caso de que alguna de esas entidades requiera información adicional o requiera correcciones, estas deberán ser subsanadas por el Municipio de Quimbaya dentro de los dos (2) meses siguientes.

Una vez aprobado el financiamiento de la obra, se concederá un plazo de dieciocho (18) meses, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que la apruebe, para que el Municipio de Quimbaya o la empresa prestadora de servicios públicos que



se disponga para ese fin, realicen la construcción de la infraestructura y su puesta en operación.

**7.4.5.2.** Por otro lado, si se define que la construcción del sistema de alcantarillado en la vereda El Laurel será con base en los esquemas diferenciales para la prestación del servicio, el proyecto que se realice debe atender a los componentes definidos en el Decreto 1898 de 2016 y sus normas concordantes.

Para el efecto, se concederá un plazo de seis (6) meses contados a partir del vencimiento del término previsto en el numeral 7.4.5. de la parte motiva de esta providencia, para que el Municipio de Quimbaya, el Departamento del Quindío y la Corporación Autónoma regional del Quindío, en el marco de sus competencias y en observancia de las etapas de perfil y planeación, elaboren un proyecto técnico que permita la prestación del servicio de alcantarillado en la zona objeto de controversia.

En ese mismo término, dicho proyecto deberá ser presentado ante la dependencia encargada del Departamento del Quindío y el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, para el estudio de su financiación. En caso de que alguna de esas entidades requiera información adicional o requiera correcciones, estas deberán ser subsanadas por el Municipio de Quimbaya dentro de los dos (2) meses siguientes.

Asimismo, para la etapa de construcción y puesta en marcha del proyecto se otorgará un plazo de dieciocho (18) meses. Dentro de ese lapso, tendrá que definirse si Municipio de Quimbaya prestará directamente el servicio o a través de una empresa de servicios públicos o por medio de la estructura organizacional que se defina para esos efectos.

#### **7.4. Del Comité de verificación de la sentencia:**

Por último, se observa que en el numeral octavo de la parte resolutive de la sentencia de primera instancia, se conformó el citado Comité así:

*“Octavo: Intégrese un comité de verificación para el seguimiento al cumplimiento de este fallo, el que estará conformado por el Magistrado Ponente de esta sentencia, el Procurador Judicial Delegado ante este Tribunal, quien lo presidirá; un delegado del municipio de Quimbaya, el Personero del municipio de Quimbaya,*

*un delegado de Empresas Públicas del Quindío, un delegado de la Corporación Autónoma Regional del Quindío –CRQ, un delegado del Departamento del Quindío, y la demandante o un representante de la Junta de Acción Comunal de la Vereda El Laurel, comité que se constituirá dentro del mes siguiente a la notificación de la presente providencia y deberá rendir a este Tribunal, informes cada cuatro meses sobre el cumplimiento de esta sentencia y uno final al culminar sus labores.”*

Sin embargo, se advierte que, en la anotada sentencia, no se determinó al Magistrado Ponente de la decisión de primera instancia como presidente del anotado Comité, pues en su lugar se designó al Procurador Judicial Delegado ante el Tribunal Administrativo del Quindío. En ese orden, es menester señalar que esta Sección, en reciente jurisprudencia<sup>53</sup> definió que era necesario no sólo que se incluyera, por mandato legal, al Tribunal que emitió sentencia de primera instancia, sino que además precisó que quien debía presidirlo es el Magistrado que había adelantado la sustanciación y proyección de la decisión en la anotada instancia como Ponente de la misma<sup>54</sup>.

<sup>53</sup> Verbigracia: Sentencia de 28 de junio de 2019, Consejero Ponente: Hernando Sánchez Sánchez. Radicación Número: 52001-23-33-000-2018-00361-01(AP), en la que se dijo:  
“Comité de verificación.

167. Para el cumplimiento de las órdenes proferidas en esta sentencia, se ordenará la conformación de un comité de verificación, según lo dispone el artículo 34 de la Ley 472:

“[...] En la sentencia el juez señalará un plazo prudencial, de acuerdo con el alcance de sus determinaciones, dentro del cual deberá iniciarse el cumplimiento de la providencia y posteriormente culminar su ejecución. **En dicho término el juez conservará la competencia para tomar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de conformidad con las normas contenidas en el Código de Procedimiento Civil y podrá conformar un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia en el cual participarán además del juez, las partes, la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, el Ministerio Público y una organización no gubernamental con actividades en el objeto del fallo.**

También comunicará a las entidades o autoridades administrativas para que, en lo que sea de su competencia, colaboren en orden a obtener el cumplimiento del fallo [...]” (Resaltado fuera de texto original).

1. Así las cosas, en el comité de verificación de esta sentencia participarán: i) la parte actora; ii) el Municipio de Mocoa; iii) la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía – CORPOAMAZONIA-; iv) la Empresa Metropolitana de Aseo EMAS Putumayo S.A.S. E.S.P.; y v) el delegado de la Procuraduría General de la Nación ante el Tribunal Administrativo de Nariño. Este Comité será presidido por el Tribunal Administrativo de Nariño, a través de la Magistrada ponente de la sentencia proferida, en primera instancia. (Negrillas del texto original) (Subrayas de la Sala)

<sup>54</sup> “Sobre el particular, la Sala advierte que de acuerdo con el artículo 34 de la Ley 472, el Juez tiene la facultad de conformar un comité de verificación del cumplimiento de la sentencia en el cual participarán además del juez, las partes, la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, el Ministerio Público y una organización no gubernamental con actividades en el objeto del fallo.

La implementación de dicho comité no pugna con la facultad que tienen las partes o los interesados de acudir al incidente de desacato ante el incumplimiento de una orden judicial, pues aquel tiene por finalidad efectuar un **seguimiento** a la ejecución de las medidas de amparo previstas en la sentencia y también puede servir de instancia de articulación entre las partes, el juez y demás personas interesadas, para lograr la efectiva protección de los derechos colectivos vulnerados.

Sobre el particular, la Corte Constitucional en sentencia T-254 de 2014, precisó lo siguiente:

“[...] Como punto de partida, se destaca el hecho de que ambos cuerpos normativos hayan considerado que dichas autoridades debían conservar su competencia, después de proferido el fallo, para adoptar las medidas que conduzcan a hacer efectivo el amparo. Eso explica que tanto el juez de tutela como el de la acción popular puedan convocar a las entidades encargadas de ejecutar las órdenes de protección,

En consecuencia, a efectos de aplicar dicho criterio, debe modificarse el numeral quinto del fallo recurrido, con el fin de que el mencionado Comité esté presidido por el Magistrado Ponente del Tribunal Administrativo del Quindío.

7.5. En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

## FALLA

**PRIMERO: MODIFICAR** el numeral quinto de la parte resolutive de la sentencia recurrida el cual quedará así:

*cuantas veces sea necesario; practicar pruebas para establecer los motivos de su negligencia y adelantar las diligencias que correspondan para corregir tales obstáculos.<sup>54</sup>*

*El juez de la acción popular cuenta con una herramienta adicional para esos efectos: la conformación del comité para la verificación del cumplimiento que, integrado de la manera en que se anunció previamente (Supra 4.5.) cumple la función de asesorar al funcionario judicial en la formulación de propuestas que conduzcan a realizar la protección concedida y, además, permite hacer un seguimiento de las gestiones que los responsables de restablecer el derecho colectivo vulnerado han adoptado con ese objeto.<sup>54</sup>*

[...]

*10. Para resolver ese interrogante, hay que remitirse a lo referido con antelación acerca de la responsabilidad del juez de la acción popular en la ejecución de sus sentencias y de los instrumentos jurídicos de los que él y las partes pueden valerse para impulsar el cumplimiento de las órdenes de protección de los derechos colectivos.*

*Se dijo entonces que la sentencia de la acción popular debe indicar de forma precisa el plazo previsto para su ejecución y que, durante ese término, el juez conserva la competencia para tomar las medidas que conduzcan a la pronta y efectiva materialización de la protección concedida. Esto significa que puede practicar pruebas para identificar las circunstancias que obstaculizan la concreción del amparo, requerir a las entidades encargadas de ejecutar las órdenes de protección y adoptar los correctivos que conduzcan a superar la dilación verificada.*

*Además, se advirtió sobre el importante papel que cumplen el comité de verificación de cumplimiento de la sentencia de acción popular y el incidente de desacato frente a dicho propósito, el primero porque opera como un espacio para la elaboración y discusión de las alternativas de cumplimiento de la sentencia y el segundo porque permite que, ante la inminencia de una sanción disciplinaria, las autoridades se apresuren a ejecutar las medidas necesarias para hacer realidad el amparo concedido.*

[...]

*El papel que cumple el comité de verificación en la asesoría y seguimiento de las órdenes de protección, la competencia que se le confirió al juez para vincular a las entidades que podrían contribuir a acelerar el cumplimiento del fallo, la labor que en aras de este objetivo pueden ejercer los organismos de control y los intereses que están en juego tratándose de derechos colectivos cuya protección, por definición, concierne a toda la sociedad, son razones suficientes para considerar que, en efecto, el juez de la acción popular está habilitado para ajustar sus órdenes cuando ello resulte indispensable para asegurar el goce efectivo de tales derechos o conjurar las circunstancias que lo amenazan [...].”*

*Es por lo anterior que la Sala considera que el comité de verificación en el asunto sub-examine no debe ser revocado, pero sí modificado en el sentido de incluir al Tribunal, a través de su magistrado ponente, quien lo presidirá.<sup>54</sup> (Negrillas del original) (Subrayas de la Sala)*



*Quinto: Declárese que el Municipio de Quimbaya y la Corporación Autónoma Regional del Quindío se encuentran vulnerando los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna y se encuentran amenazando el derecho colectivo a la salubridad pública de los habitantes de la Vereda el Laurel ubicada en el Municipio de Quimbaya, al no adoptar las medidas necesarias para garantizar el servicio de alcantarillado que permita evacuar de manera adecuada las aguas residuales y aguas lluvias de dicha comunidad y al no realizar un control de vertimientos de aguas residuales a las fuentes hídricas.*

**SEGUNDO: MODIFICAR** el numeral sexto de la parte resolutive del fallo de primera instancia, en los siguientes términos.

Sexto: Como consecuencia de la anterior declaración, ordénese:

*“ORDENAR al Municipio de Quimbaya que, dentro del término de treinta (30) días contados a partir de la notificación de esta providencia, defina si optará por realizar el proyecto que permita la prestación del servicio de alcantarillado en la vereda El Laurel a través del PDA o con base en los esquemas diferenciales para la prestación de ese servicio.*

*- En caso de que decida acudir al PDA, dentro de los seis (6) meses siguientes al vencimiento del anterior plazo, el citado ente, en colaboración con el Departamento del Quindío y de la Corporación Autónoma Regional del Quindío, dentro del ámbito de sus competencias, deberán elaborar un proyecto que cumpla con los requisitos definidos por el ordenamiento jurídico para esos efectos.*

*Dentro de ese mismo término, el citado proyecto deberá ser presentado ante la dependencia encargada del PDA en el Departamento del Quindío y del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, para que evalúen su aprobación y financiación.*

*En caso de que alguna de esas entidades requiera información adicional o requiera correcciones, estas deberán ser subsanadas por el Municipio de Quimbaya dentro de los dos (2) meses siguientes.*

*Una vez aprobado el financiamiento de la obra, se concederá un plazo de dieciocho (18) meses, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que la apruebe, para que el Municipio de Quimbaya o la empresa prestadora de servicios públicos que se disponga para ese fin, realicen la construcción de la infraestructura y su puesta en operación.*

*- Por otro lado, si se define que la construcción del sistema de alcantarillado en la vereda El Laurel será con base en los esquemas diferenciales para la prestación del servicio, el proyecto que se realice debe atender a los componentes definidos en el Decreto 1898 de 2016 y sus normas concordantes.*

*Para el efecto, se concederá un plazo de seis (6) meses contado a partir del vencimiento del término previsto en el numeral 7.4.5. de la parte motiva de esta providencia, para que el Municipio de Quimbaya, el Departamento del Quindío y la Corporación Autónoma regional del Quindío, en cumplimiento de las etapas de perfil y planeación, elaboren un proyecto técnico que permita la prestación del servicio de alcantarillado en la zona objeto de controversia.*



*En ese mismo término, dicho proyecto deberá ser presentado ante la dependencia encargada del Departamento del Quindío y el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, para el estudio de su financiación. En caso de que alguna de esas entidades requiera información adicional o requiera correcciones, estas deberán ser subsanadas por el Municipio de Quimbaya dentro de los dos (2) meses siguientes.*

*Asimismo, para la etapa de construcción y puesta en marcha del proyecto se otorgará un plazo de dieciocho (18) meses. Dentro de ese lapso, tendrá que definirse si Municipio de Quimbaya prestará directamente el servicio o a través de una empresa de servicios públicos o por medio de la estructura organizacional que se defina para esos efectos.”*

**TERCERO: MODIFICAR** el numeral octavo de la sentencia impugnada así:

*“Octavo: Intégrese un comité de verificación para el seguimiento al cumplimiento de este fallo, el que estará conformado por el Magistrado Ponente de la sentencia de primera instancia quien lo presidirá, el Procurador Judicial Delegado ante este Tribunal; un delegado del municipio de Quimbaya, el Personero del municipio de Quimbaya, un delegado de Empresas Públicas del Quindío, un delegado de la Corporación Autónoma Regional del Quindío –CRQ, un delegado del Departamento del Quindío, y la demandante o un representante de la Junta de Acción Comunal de la Vereda El Laurel, comité que se constituirá dentro del mes siguiente a la notificación de la presente providencia y deberá rendir a este Tribunal, informes cada cuatro meses sobre el cumplimiento de esta sentencia y uno final al culminar sus labores.”*

**CUARTO: CONFIRMAR** en lo demás la decisión impugnada.

Cópiese, notifíquese y cúmplase,

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del 30 de mayo de 2024.

**GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES**  
Presidente  
Consejero de Estado  
Salva parcialmente y aclara voto

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
Consejero de Estado

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**  
Consejera de Estado

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
Consejero de Estado

La presente sentencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad y conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.